

MANUEL ÉLÉMENTAIRE

DE

DROIT ADMINISTRATIF

DU MÊME AUTEUR

Manuel élémentaire d'économie politique, *suivi d'un résumé en tableaux synoptiques et d'un recueil méthodique des principales questions d'examen.* 3ᵉ édition, 1907. Arthur Rousseau, éditeur . . . . . 6 fr.

Manuel élémentaire de droit international public, *suivi d'un résumé en tableaux synoptiques et d'un recueil méthodique des principales questions d'examen*, 6ᵉ édition, 1908, Arthur Rousseau, éditeur . . . . 6 fr.

Manuel élémentaire d'histoire du droit français, *suivi d'un résumé en tableaux synoptiques et d'un recueil méthodique des principales questions d'examen.* 1908, 4ᵉ édit., Arthur Rousseau, éditeur. . . . 6 fr.

Manuel élémentaire de droit constitutionnel, *suivi d'un résumé en tableaux synoptiques et d'un recueil des principales questions d'examen*, 5ᵉ édition, 1908. Arthur Rousseau, éditeur. . . . . 6 fr.

Manuel élémentaire de procédure civile, *suivi d'un résumé en tableaux synoptiques et d'un recueil méthodique des principales questions d'examen*, 3ᵉ édition, 1908. Arthur Rousseau, éditeur, 1 vol. . . . . . . 6 fr.

Manuel élémentaire de droit civil, *conforme au programme en vigueur, suivi d'un résumé en tableaux synoptiques.* Arthur Rousseau, éditeur, 2ᵉ édition, 3 vol., chacun. . . . . 6 fr.

Manuel élémentaire de droit criminel, *suivi d'un résumé en tableaux synoptiques et d'un recueil méthodique des principales questions d'examen*, 2ᵉ édition, 1909 (en collaboration avec M. E. Dupont). Arthur Rousseau, éditeur . . . . 6 fr.

Manuel élémentaire de droit international privé, *suivi d'un résumé en tableaux synoptiques.* 1907, Arthur Rousseau, éditeur . . . . 6 fr.

Manuel élémentaire de droit romain, *suivi d'un résumé en tableaux synoptiques et d'un recueil méthodique des principales questions d'examen*, 1908. Arthur Rousseau, éditeur. . . . . 6 fr.

DU MÊME AUTEUR

En collaboration avec M. Boitel, *directeur de l'Ecole Turgot.*

Synthèse de droit, *ouvrage indispensable aux étudiants en droit des trois années de licence*, 1908. Charles Delagrave, éditeur, 1 vol. cartonné, 3 fr. 50

Notions de droit commercial, *ouvrage indispensable aux étudiants en droit de troisième année*, 1907. Charles Delagrave, éditeur, 1 vol. cartonné . . . . 2 fr.

MANUEL ÉLÉMENTAIRE

DE

DROIT ADMINISTRATIF

CONFORME AUX NOUVEAUX PROGRAMMES

SUIVI :

D'un résumé en tableaux synoptiques
et
d'un Recueil méthodique des principales questions d'examen

PAR

RENÉ FOIGNET
Docteur en Droit

HUITIÈME ÉDITION

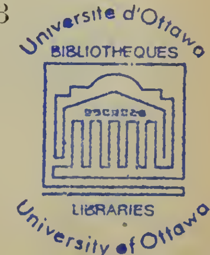
REVUE, AUGMENTÉE ET MISE AU COURANT DES LOIS LES PLUS RÉCENTES

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU
ÉDITEUR
14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOUILLIER, 13

1909





INTRODUCTION

Définition. — *Droit privé et droit public.* — On divise communément le droit, en droit privé et droit public.

Le droit privé est l'ensemble des règles qui déterminent les rapports des particuliers les uns à l'égard des autres.

Le droit public est l'ensemble des règles qui président à l'organisation des pouvoirs publics au sein d'un État et aux rapports des particuliers avec les pouvoirs publics.

Le droit public comprend : le droit constitutionnel et le droit administratif.

Droit constitutionnel et droit administratif. — Le droit constitutionnel est cette partie du droit public qui détermine la forme de l'Etat, ses organes supérieurs et l'étendue de leurs pouvoirs à l'égard des particuliers.

Le droit administratif est cette partie du droit public qui détermine les organes inférieurs de l'Etat et l'étendue de leurs pouvoirs à l'égard des particuliers

Il y a donc un lien étroit entre le droit constitutionnel et le droit administratif. Le premier se borne à tracer le plan d'ensemble du fonctionnement des pouvoirs publics au sein de l'Etat ; le second présente le plan détaillé de ce fonctionnement dans ses moindres organes.

On peut dire encore que le droit constitutionnel pose les principes et que le droit administratif en détermine les règles d'application.

Exemple : Le droit constitutionnel pose le principe de la souve-

raineté nationale, mais c'est le droit administratif qui s'occupe d'en faire l'application en déterminant les conditions dans lesquelles se font les élections.

Division. — Avant d'entrer dans l'étude de nos lois administratives, nous nous proposons de consacrer une introduction aux principes fondamentaux qui dominent tout le droit public.

PRINCIPES DE DROIT PUBLIC

Division. — Nous étudierons successivement :
1º Le principe de la séparation des pouvoirs ;
2º La théorie des libertés publiques.

§ 1. — Principe de la séparation des pouvoirs.

Définition. — Le principe de la séparation des pouvoirs est celui en vertu duquel les divers pouvoirs de l'Etat doivent se trouver répartis entre plusieurs autorités indépendantes les unes des autres (1).

Origine historique. — Cette théorie est le produit de la philosophie du XVIIIe siècle, et c'est Montesquieu qui l'a exposée, le premier, dans son *Esprit des lois*, à propos de la Constitution de l'Angleterre (L. XI, ch. VI).

Fondement rationnel. — Elle a pour fondement cette idée que, sans la division des pouvoirs, la liberté politique ne peut exister dans un gouvernement.

En effet, lorsque, dans la même personne, ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutrice, il y a lieu de craindre que le monarque ou le Sénat ne fasse des lois tyranniques, pour les exécuter tyranniquement.

Si la puissance de juger était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire ; car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutrice, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur.

Combien y a-t-il de pouvoirs distincts dans un Etat ? — *Deux opinions en présence.* — Cette question est très controversée. Nous allons faire connaître les deux théories principales :

(1) Voir, pour plus de développement sur cette question, notre *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, 5e édition.

1° *Théorie des trois pouvoirs.* — D'après une première opinion, il y aurait trois pouvoirs distincts : le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.

Les partisans de cette opinion (1) invoquent comme arguments : l'autorité de Montesquieu les constitutions de 1791 et de 1793, et enfin des raisons de principe.

Montesquieu s'exprime ainsi : « Il y a dans chaque Etat trois sortes de pouvoirs : la puissance législative, la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens et la puissance exécutrice de celles qui dépendent du droit civil. Par la première, le prince ou le magistrat fait des lois pour un temps ou pour toujours, et corrige ou abroge celles qui sont faites Par la seconde, il fait la guerre ou la paix, envoie ou reçoit des ambassadeurs, établit la sûreté, prévient les invasions. Par la troisième, il punit les crimes ou juge les différends des particuliers. On appellera cette dernière la puissance de juger, et l'autre, simplement la puissance exécutrice de l'Etat. »

La Constitution des 3-14 septembre 1791 et celle du 24 juin 1793 admettent formellement l'existence d un troisième pouvoir et leur esprit est passé dans les constitutions postérieures.

Enfin, dit on, si l'autorité judiciaire ne devait être considérée que comme une branche du pouvoir exécutif, il faudrait revenir à la conception ancienne de la *justice retenue* ; les juges apparaîtraient comme de simples délégués du gouvernement, qui pourrait en conséquence statuer à leur place, en usant du droit d'évocation ou casser leurs décisions

2° *Théorie des deux pouvoirs* (2). - D'autres auteurs soutiennent au contraire qu'il n'y a que deux pouvoirs distincts : le pouvoir législatif, ou pouvoir de faire les lois, et le pouvoir exécutif, ou pouvoir de les appliquer.

Seulement, le pouvoir exécutif à son tour se subdivise en trois branches distinctes : *gouvernement*, *administration* et *justice*.

Le *gouvernement* comprend les organes supérieurs du pouvoir exécutif auxquels est confiée la direction des intérêts généraux du pays, soit au point de vue intérieur, soit au point de vue de ses relations extérieures.

(1) Dans ce sens, Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*. p. 318 et suiv. ; Hauriou, *Précis de droit administratif*, p. 11 et 12 ; Jacquelin, *Principes dominants du contentieux administratif*

(2) En ce sens, Ducrocq. t. I, n° 34 ; Duguit, *De la séparation des pouvoirs*, p. 14 et suiv. ; M. Berthélemy à son cours.

L'*administration* comprend les organes inférieurs du pouvoir exécutif auxquels, dans une sphère moins élevée. sous l'autorité ou le contrôle du gouvernement, est confiée la direction des intérêts généraux du pays au point de vue intérieur.

Enfin, la *justice* est le pouvoir de trancher les conflits d'intérêt privé, qui s'élèvent entre les particuliers, et d'assurer l'application des lois pénales.

Comme argument en faveur de cette seconde opinion, on dit : on ne conçoit que deux moments dans l'existence de la loi : sa formation et son exécution.

Dès lors, il n'y a place dans un Etat que pour deux pouvoirs distincts : celui qui est chargé de faire la loi, et celui qui a pour mission de l'appliquer. En somme, le pouvoir judiciaire tend au même but que le pouvoir exécutif, à l'exécution et à l'observation de la loi.

Intérêt pratique de la question précédente. — La question de savoir, si le pouvoir judiciaire est distinct du pouvoir exécutif ou s'il en est une dépendance. offre-t elle un intérêt pratique ? Les auteurs ne sont pas non plus d'accord sur ce point.

Les uns estiment que c'est là une discussion de pure théorie, sans aucune portée pratique (1).

Les autres, au contraire, en petit nombre, pensent que de la solution de cette question doit dépendre le mode de désignation des juges ; d après eux si le pouvoir judiciaire est distinct du pouvoir exécutif. les juges doivent être élus et non pas désignés par le pouvoir exécutif Cette opinion est généralement écartée ; on a fait observer avec raison que le mode de désignation des juges doit être choisi. non d'après le principe abstrait de la séparation des pouvoirs, mais pour des motifs tirés de la bonne administration de la justice (2).

Enfin. quelques-uns (3) rattachent à notre question la justification ou la condamnation des tribunaux administratifs. Avec la théorie des deux pouvoirs, disent-ils, les tribunaux administratifs se comprennent : au contraire, ils constituent une anomalie, avec le système des trois pouvoirs Car, si le pouvoir judiciaire est indépendant, il doit avoir la plénitude de juridiction tant pour les litiges privés que pour les litiges administratifs.

(1) Berthélemy, *op. cit.*, 2e édition, p. 13 ; Garsonnet, *Traité de procédure*, 2e édition, I. § 4, p. 14.
(2) Duguit, *Séparation des pouvoirs*, p. 17.
(3) Jacquelin, *op. cit.*, p. 2 ; M. Chénon, à son cours.

Conséquences de la séparation du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. — *Indication de ces conséquences.* — La séparation du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif entraîne comme conséquences essentielles :

1° Que le pouvoir exécutif ne peut par ses décrets, ni interpréter, ni modifier, ni abroger une loi ;

3° Que le pouvoir exécutif ne peut, par voie de décrets, réglementer des matières pour lesquelles une loi est nécessaire ; notamment, il ne peut établir de pénalités ni imposer à la propriété des obligations précises qui ne résulteraient pas d'une loi.

Limitations résultant du régime parlementaire. — Cependant, les règles particulières au régime parlementaire apportent certains tempéraments au principe de la séparation des pouvoirs.

D'une part, en effet, le pouvoir exécutif participe à la confection des lois :

Par le droit d'initiative qu'il partage avec les membres des deux Chambres (art. 3, loi du 25 février 1875) ;

Par la faculté reconnue au chef de l'État de demander aux Chambres une nouvelle délibération qui ne peut être refusée (art. 7, loi des 16-18 juillet 1875).

D'autre part, le pouvoir législatif a une action directe sur le pouvoir exécutif ;

Par le contrôle qu'il exerce sur les actes du pouvoir exécutif, et qui se manifeste sous forme de questions ou d'interpellations ;

Par la règle de la responsabilité politique, qui force les ministres à se retirer devant un vote hostile du Parlement.

Empiètements du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif. — *Historiquement*, des empiètements ont eu lieu de la part du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif :

1° Sous le premier Empire, de nombreux règlements ont statué sur des matières pour lesquelles il aurait fallu une loi (1).

2° Aux époques de transition, au moment d'un changement de régime ; le gouvernement provisoire exerce coucurremment le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, il fait des *décrets lois*.

Nous voulons parler des décrets rendus par le gouvernement provisoire, de février à mai 1848, par le Prince-président du

(1) A citer notamment le décret du 16 décembre 1811 relatif aux routes impériales, qui établit des servitudes à la charge des riverains. Sous la Restauration, la légalité de ces décrets ayant été contestée, la Cour de cassation les a défendus, sous prétexte qu'ils n'avaient pas été cassés par le Sénat conservateur, qui, sous l'Empire, était le gardien de la Constitution.

2 décembre 1851 au 29 mars 1852 (1), et par le gouvernement de la Défense nationale en 1870 (2).

Actuellement encore, le pouvoir exécutif a le droit de légiférer en matière coloniale. Ce pouvoir est limité à certains points déterminés pour la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion (art. 6, sénatus-consulte du 3 mai 1854). Il est, au contraire, général en ce qui concerne les autres colonies (art. 18, même sénatus-consulte).

Actes d'administration accomplis par le pouvoir législatif. — Inversement, il y a empiètement du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif lorsque les actes d'administration individuelle ou des actes de tutelle administrative sont accomplis par les Chambres. Il en est ainsi : lorsque le Parlement vote le budget, déclare l'utilité publique des travaux de l'Etat, autorise un emprunt de la ville de Paris ou des surtaxes d'octroi, etc. Le nombre des matières sur lesquelles l'intervention du pouvoir législatif est nécessaire a été restreint par les lois du 11 juillet 1898 et du 7 avril 1902, qui, pour les emprunts départementaux et communaux, ont substitué à la loi un décret rendu après avis du Conseil d'Etat.

Conséquences de la séparation du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire. — La séparation du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire entraîne comme conséquences :

D'une part, que le Parlement ne peut faire aucun acte de juridiction.

D'autre part :

1° Que les tribunaux ne peuvent prononcer par voie de disposition générale et réglementaire, comme faisaient les anciens parlements (art. 5, C. civ.) ;

2° Qu'ils ne peuvent refuser d'appliquer une loi, sous prétexte qu'elle est inconstitutionnelle (3).

(1) Notamment le fameux décret-loi du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative.

(2) Notamment le décret des 5-11 novembre 1870 sur la publication des lois.

(3) Le système contraire est en vigueur aux Etats-Unis ; là les tribunaux judiciaires peuvent refuser d'appliquer une loi pour cause d'inconstitutionnalité. Certains auteurs enseignent que cette solution est bonne en soi parce qu'elle institue le pouvoir judiciaire gardien de la Constitution et ils estiment qu'elle ne viole pas le principe de la séparation des pouvoirs parce que c'est à l'occasion d'un litige particulier, et par voie de décision d'espèce, que le tribunal ayant à choisir entre une loi constitutionnelle et une loi ordinaire, écarte l'application de cette dernière comme contraire à la Constitution. Dans ce sens, Cahen, *La loi et le règlement*.

Exceptions. – Par exception, les Chambres législatives participent à l'exercice du pouvoir judiciaire :

1° Pour juger le Président de la République, dans les cas où il est responsable ;

2° Pour juger les ministres, en raison des crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions ;

3° Pour juger toute personne prévenue d'attentat ou de complot contre la sûreté de l'Etat.

Dans ces trois cas, le Sénat, érigé en Haute Cour de justice, est compétent pour faire acte de juridiction ; de plus, dans les deux premiers cas, la mise en accusation peut être exercée par la Chambre des députés.

De la séparation du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire, ou de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire. – Nous renvoyons l'étude de ce principe à notre cinquième partie, relative au contentieux administratif. Nous serons à ce moment plus à même de le comprendre et d'en déduire toutes les conséquences.

§ 2. — Théorie des libertés publiques.

Énoncé général. — On entend par libertés publiques l'ensemble des droits qui appartiennent à l'individu à l'encontre de l'Etat, et qui mettent une limite salutaire à son omnipotence.

Elles ont été proclamées en 1789 par l'Assemblée Constituante dans la célèbre déclaration des droits de l'homme et du citoyen, mise en tête de la Constitution des 3-14 septembre 1791.

Elle déclare que « les hommes naissent et demeurent libres ».

Puis elle ajoute : « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui. L'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes sont déterminées par la loi »

La Constitution du 5 fructidor an III définit à son tour la liberté : « le droit de faire ce qui ne nuit pas aux droits d'autrui. »

Diverses sortes de libertés. — La liberté apparaît sous plusieurs formes On distingue : la liberté individuelle, la liberté du travail, du commerce et de l'industrie, la liberté de la propriété qui sont quelquefois rangées sous la dénomination de *libertés matérielles.* — La liberté en matière religieuse, la liberté de réu-

nion et d'association, la liberté de la presse, qu'on appelle quelquefois les *libertés intellectuelles*.

1° *Liberté individuelle.*

Définition. — On peut définir la liberté individuelle la faculté pour tout homme d'aller, de rester, de partir, sans pouvoir en être empêché par personne

Conséquences résultant de la liberté individuelle. — 1° *Abolition du servage et de l'esclavage.* La première conséquence que la Révolution tira elle-même du principe de la liberté individuelle fut l'abolition du servage. Cependant, dans nos colonies, l'esclavage resta en vigueur, il fallut une nouvelle révolution, celle de 1848, pour faire disparaître de notre législation cette pratique si contraire à la nature, et en si formelle opposition avec la déclaration des droits de l'homme. Le décret qui proclame cette abolition est du 27 avril 1848.

2° *Interdiction de toute servitude personnelle.* — Pour que les institutions condamnées par la Révolution de 1789, telles que servage, corvées, etc., ne puissent renaître sous des formes nouvelles, ou se maintenir par la force de l'habitude, les rédacteurs du Code ont prohibé toute convention qui pourrait présenter le caractère d'un lien de subordination continu d'un individu à un autre individu, comme l'ancien vasselage ou le servage.

Ainsi, l'article 686 du Code civil déclare qu'il est permis aux propriétaires d'établir sur leurs terres ou en faveur de leurs terres, telles servitudes que bon leur semble, *pourvu néanmoins que les services établis ne soient imposés ni à la personne ni en faveur de la personne.*

On peut noter également que le législateur de 1804 dans la rubrique du titre III, a eu soin de ne pas réunir l'usufruit, l'usage et l'habitation sous la dénomination de *servitudes personnelles* qui leur était donnée de tout temps, de peur qu'elle n'éveillât dans l'esprit l'idée d'asservissement d'une personne à une autre.

C'est la même préoccupation qui explique l'article 1780 du même Code civil, d'après lequel on ne peut louer ses services qu'à temps ou pour une entreprise déterminée. Déjà une loi du 22 germinal an XI, dans son article 15, déclarait que l'engagement des ouvriers ne peut excéder un an.

Dans le même ordre d'idées, on peut signaler le refus de la loi de reconnaître l'obligation résultant des vœux religieux tempo-

raires ou perpétuels, même à l'égard des congrégations religieuses autorisées.

3° *Interdiction de toute arrestation et détention arbitraire.* — « Nul homme, dit la déclaration, ne peut être accusé, arrêté, ni détenu que dans les cas déterminés par la loi et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux qui sollicitent, expédient, exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires doivent être punis. »

Ce principe est sanctionné par les articles 114 à 123 du Code pénal qui réprime d'une façon rigoureuse les atteintes à la liberté commises par les agents de la force publique et par les articles 341 à 345 relatifs aux arrestations illégales et aux séquestrations de personnes.

Il en était bien différemment avant 1789 : le roi avait un pouvoir absolu sur les personnes, et par une simple lettre de cachet signée de sa main, sans autre forme de procès, il pouvait vous faire enfermer à perpétuité dans une prison d'Etat.

En Angleterre, depuis longtemps, les individus jouissent à cet égard d'une garantie précieuse, par l'*act d'habeas corpus* du 24 mai 1679, qui assure une protection efficace contre les arrestations arbitraires.

4° *Absence de toute peine arbitraire.* — Tandis que dans notre ancien droit la détermination des peines était laissée à l'arbitraire du magistrat, qui faisait ainsi fonction à la fois de juge et de législateur, la Révolution a posé un principe contraire : « Nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit. »

Cette règle est confirmée par l'article 4 du Code pénal qui établit la règle de la non rétroactivité des lois, en matière criminelle.

5° *Inviolabilité du domicile.* — La maison de toute personne habitant le territoire français est un asile inviolable. Pendant le jour on peut y entrer pour un objet spécial déterminé par une loi, ou par un ordre émané d'une autorité publique. Pendant la nuit, nul n'a le droit d'y pénétrer que dans le cas d'incendie, d'inondation ou de réclamation faite de l'intérieur de la maison (art. 76, Constitution du 22 frimaire an VIII).

2° *Liberté du travail, du commerce et de l'industrie.*

Enoncé du principe. — Dans notre ancien droit, des entraves nombreuses étaient apportées au libre exercice des facultés de l'homme par l'organisation des corporations, des jurandes et des maîtrises, — dont les travailleurs devaient nécessairement faire

partie, et où ils étaient hiérarchisés depuis l'apprenti jusqu'au maître, en passant par le compagnon, et par la réglementation minutieuse des procédés de fabrication, qui arrêtait l'essor des initiatives individuelles et par la constitution de grandes compagnies privilégiées.

La Révolution française a fait disparaître toutes ces entraves ; les maîtrises et les jurandes furent supprimées par une loi du 2 mars 1791, et la Constitution de 1793 proclame que : « Nul genre de travail, de culture, de commerce ne peut être interdit à l'industrie des citoyens. »

Malheureusement, par une réaction trop violente, les lois révolutionnaires interdirent les associations libres entre travailleurs, dans la crainte de voir réapparaître les anciennes corporations abolies ; et le Code pénal s'inspirant des mêmes préoccupations, punit comme *délit de coalition* l'entente entre patrons ou entre ouvriers pour amener ou maintenir une cessation concertée du travail dans le but de forcer la baisse ou la hausse des salaires (art. 414 à 416, C. pén.).

On condamnait l'ouvrier à l'isolement, et on lui ôtait la ressource que procure l'entente concertée des individus pour lutter avec égalité de force contre les exigences du capital.

Le délit de coalition a disparu par la loi du 25 mai 1864. La loi du 21 mars 1884 est allée plus loin en accordant aux ouvriers et aux patrons le droit de former des associations permanentes, sous le nom de *syndicats professionnels*.

Conséquences du principe — Le principe de la liberté du travail, du commerce et de l'industrie entraîne les conséquences suivantes :

1° Liberté pour tout individu d'exercer la profession qui lui convient :

2° Nullité de toute convention qui aurait pour résultat de porter atteinte à la liberté du travail : ainsi devrait être annulée la clause d'un contrat portant interdiction de travailler pour telle personne à perpétuité, ou la clause par laquelle le cessionnaire d'un fonds de commerce s'engagerait à ne pas se rétablir, sans indication ni de lieu ni de temps ;

3° Liberté dans les procédés de fabrication ;

4° Liberté dans l'établissement du prix des marchandises (1).

(1) Cependant, pour certaines denrées de première nécessité, telles que le pain et la viande, les municipalités tiennent de la loi le pouvoir d'établir

Limitations du principe. — On peut ramener à trois les limitations que la loi apporte au principe de la liberté du travail : les unes consistent dans les prescriptions établies dans un intérêt d'hygiène ou de sécurité, les autres résultent des conditions auxquelles la loi subordonne l'exercice de certaines professions ; d'autres enfin, sont la conséquence des monopoles.

1° *Prescriptions établies dans un intérêt d'hygiène et de salubrité.* — Ces prescriptions résultent principalement du décret du 15 octobre 1810 sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes, de la loi du 2 novembre 1892 sur le travail des enfants, des filles mineures et des femmes dans les établissements industriels et de la loi du 12 juin 1893 concernant l'hygiène et la sécurité des travailleurs. Nous renvoyons l'étude de ces lois au moment où nous étudierons dans notre quatrième partie le service d'hygiène.

2° *Conditions exigées pour l'exercice de certaines professions.* — Certaines professions sont subordonnées pour leur exercice à des conditions particulières. Telles sont, par exemple, la profession de médecin, de chirurgien-dentiste, de sage-femme, de pharmacien, d'avocat.

Aux termes de la loi du 30 novembre 1892, nul ne peut exercer en France la médecine, nul ne peut exercer la profession de dentiste ou celle de sage femme, sans être muni du diplôme correspondant à chacune de ces professions (art. 1, 2, 3). Pour assurer l'observation de cette règle dans la pratique, l'article 9 astreint les docteurs en médecine, les chirurgiens-dentistes et les sages-femmes à faire enregistrer leur titre, dans le mois qui suit leur établissement, à la préfecture ou sous-préfecture et au greffe du tribunal civil de leur arrondissement.

La loi du 21 germinal an XI subordonne également l'exercice de la profession de pharmacien à l'obtention d'un diplôme. Elle distingue deux classes de pharmaciens : ceux de première classe peuvent exercer leur profession sur toute l'étendue du territoire français ; ceux de 2e classe ne peuvent s'établir que dans le département où ils ont été reçus. Ils ne peuvent livrer et débiter des préparations médicinales ou des drogues composées que sur ordonnance d'un médecin ou d'un officier de santé.

Pour exercer la profession d'avocat, il faut être pourvu du di-

une taxe officielle que les commerçants et les consommateurs sont tenus d'observer (Loi des 19-22 juillet 1791).

plôme de licencié en droit, prêter serment et être inscrit près d'un barreau. L'ensemble des avocats exerçant auprès d'un tribunal ou d'une Cour d'appel forment un ordre à la tête duquel se trouve un bâtonnier assisté d'un conseil de discipline.

Les avocats ont le privilège exclusif de plaider devant les Cours et les tribunaux ; on ne peut se passer de leur office, lorsqu'on veut présenter des observations orales à l'audience. Il n'est fait exception que pour les justices de paix, les conseils de prud'hommes et les tribunaux de commerce, auprès desquels la défense est libre ; il faut également noter que devant le Conseil d'Etat et la Cour de cassation, ce sont des avocats spéciaux, ayant le titre d'avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, qui ont seuls qualité pour plaider.

3° *Monopoles* — Une dernière restriction à la liberté du travail résulte des monopoles que l Etat se réserve pour la fabrication et pour la vente de certains produits, ou pour une branche déterminée de l'industrie.

Certains de ces monopoles sont établis dans un but fiscal, pour procurer des ressources à l'Etat Tels sont : le monopole du tabac, des allumettes et des cartes à jouer.

D'autres se justifient par des raisons de sécurité publique, tel le monopole des poudres et salpêtres.

D'autres enfin sont constitués dans un intérêt général : le monopole des postes et des télégraphes, des téléphones, et le monopole des chemins de fer que l'Etat partage avec les compagnies concessionnaires.

3° *Liberté de la propriété.*

La déclaration de 1789 a classé le droit de propriété au nombre des droits naturels et imprescriptibles de l'homme, après la liberté.

Elle ajoute dans son article 17 : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la *nécessité publique* légalement constatée l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. »

Tout en établissant le principe du respect de la propriété, la Révolution admettait la restriction de l'expropriation, en raison de la prédominance de l'intérêt général sur l'intérêt particulier, mais en subordonnant la faculté d'expropriation à deux conditions : 1° de la *nécessité publique* légalement constatée ; 2° d'une juste et préalable indemnité.

Les lois postérieures se sont montrées moins rigoureuses, en se bornant à exiger l'*utilité* publique au lieu de la *nécessité*.

Ajoutons que la Charte de 1814 a consacré par une disposition importante le respect dû à la propriété privée, en faisant disparaître de nos lois la peine de la confiscation générale des biens. Cette peine était une atteinte directe à la propriété, et, de plus, elle était contraire à la règle que, pour rester équitable, la peine doit être exclusivement *personnelle* à l'auteur du délit, puisqu'elle opérait le dépouillement du coupable et de sa famille.

4° *Liberté en matière religieuse.*

Distinction fondamentale.— La liberté en matière religieuse comprend : la liberté de conscience et la liberté des cultes.

La *liberté de conscience* est la faculté pour tout individu de croire ou de ne pas croire les dogmes d'une religion quelconque, sans pouvoir être inquiété, et sans subir aucune déchéance de ce chef (1).

La *liberté des cultes* est quelque chose de plus : c'est le droit d'affirmer ses croyances en telle religion par des manifestations extérieures.

Cette liberté a pour limite le maintien de l'ordre public ; l'administration conserve toujours le droit d'interdire toutes les pratiques extérieures qui seraient de nature à le compromettre. C'est dans cet ordre d'idées que le maire, comme chef de la police municipale, a le droit d'empêcher les ministres du culte catholique d'organiser des processions sur la voie publique.

La liberté en matière religieuse n'implique pas l'égalité de tous les cultes devant la loi.

La Charte de 1814 avait proclamé la religion catholique, religion d'Etat, comme étant suivie par la majorité des Français. Il n'y a plus aujourd'hui de religion d'Etat ; mais jusqu'à la loi de séparation du 9 décembre 1905 certains cultes ont été formellement

(1) On peut rattacher à la liberté de conscience, comme autant de conséquences :

La sécularisation de l'état civil des personnes (Constitution du 3 septembre 1791, titre II, art. 7) ;

La liberté des funérailles purement civiles (Loi du 17 novembre 1887) ;

La suppression de toute distinction de culte dans les cimetières (Loi du 24 novembre 1881) ;

L'admission de tous les Français aux charges publiques sans distinction de culte ;

La laïcisation des services publics (Loi du 28 mars 1882) ;

La suppression de l'obligation du repos dominical (Loi du 12 juillet 1880).

reconnus et ont joui de certaines faveurs qui n'étaient pas concédées aux autres cultes.

3° *Liberté de réunion et d'association.*

Définitions. — Il ne faut pas confondre la réunion et l'association.

La réunion est le rapprochement accidentel et momentané de plusieurs personnes dans un même lieu pour discourir sur un sujet déterminé.

L'association est, au contraire, le concours permanent d'un certain nombre d'individus, réunis entre eux, non pas d'une façon fortuite, mais par suite d'une entente raisonnée, écrite ou verbale, et poursuivant une action commune.

Cette distinction n'a pas toujours été faite par les lois nombreuses qui se sont occupées de cette matière. La plupart d'entre elles ont confondu les deux choses et leur ont appliqué les mêmes règles.

La Constitution du 3 septembre 1791 garantissait « comme droit naturel ou civil, la liberté aux citoyens de s'assembler paisiblement et sans armes, en satisfaisant aux lois de la police ».

Mais ce principe a subi de graves atteintes, dans le cours de ce siècle, et actuellement le régime auquel est soumis le droit de réunion est bien différent de celui qui s'applique au droit d'association.

Droit de réunion. — Loi du 30 juin 1881. — La loi du 30 juin 1881 a proclamé la liberté des réunions publiques. Cette liberté consiste en ce qu'une autorisation administrative n'est plus nécessaire, comme sous l'empire des lois précédentes, pour tenir une réunion publique. Par mesure de précaution cette loi exigeait qu'une déclaration préalable fût faite à l'autorité administrative vingt-quatre heures à l'avance. Le délai était réduit à deux heures pour les réunions électorales.

La formalité de la déclaration préalable a cessé d'être obligatoire en vertu de la loi du 28 mars 1907, qui a été une loi de circonstance rendue à la suite des difficultés rencontrées par le gouvernement dans l'application de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat, comme nous l'expliquerons plus loin.

Réunions électorales. — Les réunions électorales, c'est-à dire celles qui ont pour but le choix ou l'audition des candidats à des fonctions publiques électives, présentent ceci de particulier, qu'elles

ne sont pas ouvertes à tout le monde : ne peuvent y assister que les électeurs de la circonscription les candidats, les membres des deux Chambres, et le mandataire de chacun des candidats (art. 5).

Mesures destinées au maintien de l'ordre. — Pour empêcher que la réunion ne dégénère en tumulte et pour prévenir les infractions qui pourraient s'y commettre, le législateur de 1881 a pris les deux mesures suivantes :

1° Toute réunion doit avoir un bureau composé de trois pernes au moins, un président et deux assesseurs.

Il est chargé, sous sa responsabilité personnelle, de maintenir l'ordre, d'empêcher toute infraction aux lois, d'interdire tout discours contraire à l'ordre public et aux bonnes mœurs, ou contenant provocation à un acte qualifié crime ou délit ;

2° Un fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire peut être délégué par l'autorité compétente pour assister à la réunion ; il choisit sa place ;

Il a le pouvoir de prononcer la dissolution de la réunion :

1° Lorsqu'il en est requis par le bureau ;

2° Lorsqu'il se produit des voies de fait et des collisions.

Prohibitions. — Enfin, la loi de 1881 contenait deux prohibitions :

1° Interdiction des *attroupements*, c'est-à-dire des réunions tenues sur la voie publique, qui restent soumis à la loi du 7 juin 1848 (art. 6) ;

2° Interdiction des *clubs* (art. 7).

Cette dernière interdiction a été abolie par la loi du 1er juillet 1901 sur le contrat d'association.

Droit d'association. — *Historique.* — Jusqu'à la loi du 1er juillet 1901, les associations de plus de vingt personnes ne pouvaient se former qu'en vertu d'une autorisation du Gouvernement.

Loi du 1er juillet 1901. — Régime légal des associations. — La loi du 1er juillet 1901 accorde la liberté à toutes les associations, sauf aux congrégations religieuses.

Dans son article premier, la loi définit l'association « une convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices ».

Par cette définition, l'association est nettement différenciée de

la société qui a pour objet de réaliser des bénéfices et de les partager entre ses membres (art 1832, C. civ.).

Toute association peut se former librement, sans autorisation ni déclaration, quel que soit son but, pourvu cependant qu'elle n'ait pas un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, et qu'elle ne porte atteinte ni à l'intégrité du territoire national ni à la forme républicaine du gouvernement (art. 2 et 3). Mais les associations ainsi formées n'ont aucune personnalité juridique.

Pour acquérir la personnalité juridique, une association doit être rendue publique par voie de déclaration faite à la préfecture ou à la sous préfecture, dans le lieu de son siège social. Cette déclaration fait connaître son titre, son objet, les noms et demeures de ceux qui sont chargés de sa direction (art. 5).

Grâce à cette déclaration, l'association acquiert une personnalité limitée. Elle peut ester en justice. Elle peut acquérir à titre onéreux, posséder et administrer, en dehors des subventions de l'Etat des départements et des communes :

1° Les cotisations de ses membres ou les sommes au moyen desquelles les cotisations ont été rédimées, ces sommes ne pouvant être supérieures à 500 francs ;

2° Le local destiné à l'administration de l'association et à la réunion de ses membres ;

3° Les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle se propose (art. 6).

Enfin, la plénitude de personnalité juridique, avec faculté d'acquérir par don ou par legs, n'appartient qu'aux associations reconnues d'utilité publique, par décret rendu après avis du Conseil d'Etat (art. 10 et 11).

Résumé. — En résumé, trois sortes d'associations :

Les associations formées sans déclaration ni autorisation, n'ayant pas de personnalité ; les associations déclarées, ayant une personnalité restreinte ; les associations autorisées, ayant une personnalité complète.

Syndicats professionnels. — La loi du 21 mars 1884 a conféré aux patrons et aux ouvriers le droit de former librement des associations ou syndicats pour la défense de leurs intérêts professionnels.

La constitution régulière de ces syndicats est subordonnée aux conditions suivantes :

1° Le syndicat ne doit comprendre que des membres exerçant réellement la profession qui forme l'objet du syndicat ;

2° Il faut que tous les membres du syndicat exercent la même profession ou des professions similaires ou connexes :

3° Il faut que la direction du syndicat soit confiée à des individus de nationalité française jouissant de leurs droits civils et faisant partie du syndicat ;

4° Il faut déposer à la mairie, en double exemplaire, dont l'un est destiné au procureur de la République :

a) Le texte des statuts ;

b) Le nom des directeurs ou administrateurs.

Les syndicats professionnels sont des personnes morales ; mais l'étendue de leur capacité est limitée : ils ne peuvent acquérir d'autres immeubles que ceux qui sont nécessaires à leurs réunions, à leurs bibliothèques et à des cours d'instruction professionnelle.

Théoriquement, cette législation était libérale et peu dangereuse ; mais sa mise en pratique, loin d'être une cause d'apaisement, n'a abouti jusqu'ici qu'à envenimer la lutte entre les patrons et les ouvriers et à déchaîner la grève (1).

6° *Liberté de la presse.*

Historique. — Dans notre ancien droit, la profession d'imprimeur n'était pas libre : pour l'exercer il fallait un privilège ; de plus, tout ouvrage, avant d'être imprimé, était soumis à l'examen de censeurs, et pour le faire paraître une autorisation spéciale devait être obtenue.

La Révolution française proclama sur ce point encore le principe de la liberté. La déclaration de 1789 porte en effet : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme, tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi. »

Malgré cette déclaration, la presse a été l'objet d'une réglementation fréquente, tantôt libérale, tantôt autoritaire. La liberté de la presse n'a été consacrée d'une façon complète et définitive que par la loi du 29 juillet 1881, qui constitue aujourd'hui le véritable code de la matière, abrogeant toutes les lois antérieures.

Cette liberté est précieuse : elle éclaire l'opinion publique, elle dénonce les abus de pouvoir et elle exerce un contrôle salutaire sur les actes des administrateurs.

(1) Pour plus de développements nous renvoyons à notre *Manuel élémentaire d'économie politique*, p. 95 et suiv.

Réformes capitales de la loi du 29 juillet 1881. — Cette loi a réalisé trois réformes capitales :

1° Elle a fait disparaître toutes les restrictions qui, sous prétexte de prévenir les délits commis par la voie de la presse, n'avaient d'autre but et d'autre résultat que d'arrêter l'essor des feuilles publiques : telles étaient : l'autorisation préalable, la censure, le timbre et le cautionnement ;

2° Elle a supprimé ce qu'on appelait antérieurement les *délits de presse*, c'est-à-dire les délits d'opinion consistant à publier une opinion contraire aux opinions religieuses ou politiques du Gouvernement ; désormais, il n'y a plus de délits de presse, mais des délits de droit commun, commis par la voie de la presse ;

3° Enfin, pour les délits dont il vient d'être parlé, elle a érigé en principe la compétence du jury.

Aperçu rapide sur la loi du 29 juillet 1881. — Nous n'avons pas l'intention de donner un commentaire détaillé de la loi sur la presse : nous nous bornerons à en faire connaître les principales dispositions d'une façon succincte.

De l'imprimerie et de la librairie. — L'imprimerie et la librairie sont déclarées libres (art. 1).

L'imprimeur est tenu seulement d'indiquer, sur tout imprimé rendu public, son nom et son domicile ; il doit, en outre, faire le dépôt de deux exemplaires, destinés aux collections nationales, au Ministère de l'Intérieur à Paris, et, dans les départements, à la préfecture, à la sous-préfecture ou à la mairie (art. 2 et 3).

Là se borne la réglementation de la loi de 1881, en ce qui concerne les *écrits non périodiques*.

De la presse périodique. — Quant à la presse périodique, qui comprend les journaux ou revues paraissant au moins une fois par mois, la loi de 1881 a édicté un certain nombre de dispositions uniquement destinées à permettre d'exercer facilement les poursuites, au cas où des infractions viendraient à être commises par cette voie.

Ces mesures sont : la gérance, la déclaration préalable, le dépôt et l'indication du nom du gérant.

1° *Gérance.* — Tout journal ou écrit périodique doit avoir un gérant.

Le gérant doit être Français, majeur, avoir la jouissance de ses droits civils et n'être privé de ses droits civiques par aucune condamnation judiciaire (art. 6).

En cas d'infraction commise par un journal, c'est le *gérant*

qui est poursuivi comme *auteur principal*, et l'*auteur* de l'article incriminé, comme *complice* (art 42 et 43).

2° *Déclaration préalable.* — Avant la publication de tout écrit périodique. une déclaration sur papier timbré signée du gérant doit être faite au parquet du procureur de la République indiquant : le titre de l'écrit et son mode de publication ; le nom et la demeure du gérant, l'imprimerie qui doit être employée (art 7 et 8).

3° *Dépôt.* — Au moment de la publication de chaque feuille ou livraison du journal ou écrit périodique, il doit être fait dépôt de deux exemplaires : 1° au parquet du procureur de la République ; 2° au Ministère de l'Intérieur, pour le département de la Seine et, dans les autres départements, à la préfecture, à la sous-préfecture ou à la mairie (art. 10).

4° *Nom du gérant.* — Le nom du gérant doit être imprimé au bas de tous les exemplaires (art. 11).

Nous renvoyons aux articles de la loi elle-même pour toutes les autres dispositions relatives à l'affichage. au colportage et à la répression des crimes et délits commis par la voie de la presse.

DROIT ADMINISTRATIF

NOTIONS PRÉLIMINAIRES

Objet de l'administration. — L'administration peut être définie une branche du pouvoir exécutif, qui, placée aux degrés inférieurs de la hiérarchie, a pour objet de pourvoir aux besoins collectifs auxquels l'initiative individuelle ne pourrait donner une satisfaction suffisante. Ces besoins peuvent être d'ordres divers : besoins matériels, besoins intellectuels, besoins d'ordre moral, etc. Nous nous bornerons pour le moment à cette simple notion ; plus loin nous la compléterons, en étudiant l'organisation des services publics.

Divisions administratives de la France. — Au point de vue administratif la France est divisée en départements, — au nombre de 86 (1) ; — les départements en arrondissements, les arrondissements en cantons, et les cantons en communes (2). La division de la France en départements est l'œuvre de l'Assemblée Constituante (loi du 22 décembre 1789) : elle substitua cette division à la division ancienne par provinces. pour assurer l'unité nationale et rendre plus facile le maintien du nouvel ordre des choses (3).

(1) Plus le territoire de Belfort.

(2) Ce sont là les divisions générales ; mais il existe, en outre, des divisions particulières à certains services : à l'armée, à la marine, à la justice, à l'instruction publique ; elles seront indiquées à l'occasion de chacun d'eux

(3) Actuellement, il existe 36 222 communes, 2.911 cantons et 362 arrondissements (*Officiel* du 6 janvier 1907).

D'après la loi du 22 décembre 1789, le département était divisé en districts, le district en cantons et le canton en communes. Le district a été supprimé par la Constitution du 5 fructidor an III, mais il a été rétabli, sous le nom d'arrondissement, par la loi fondamentale de notre organisation administrative du 28 pluviôse an VIII.

Importance de ces divisions administratives. — Ces divisions n'ont pas toutes, il s'en faut, la même importance.

Le département et la commune présentent avec l'Etat un triple caractère : ils constituent, chacun :

1° Une circonscription territoriale ;
2° Une unité administrative ;
3° Une personne morale.

Au contraire, l'arrondissement n'est pas une personne morale, et nous verrons qu'elle n'est pas non plus, quoi qu'on en ait dit, une unité administrative (1).

Quant au canton, c'est plutôt une division judiciaire qu'une division administrative ; au point de vue administratif il ne présente guère qu'un intérêt, pour l'élection au Conseil général et au Conseil d'arrondissement qui a lieu à raison d'un conseiller par canton.

Il convient en outre de faire observer que l'importance respective du département et de la commune est bien différente. Les intérêts propres au département sont peu nombreux ; le département est bien plutôt une subdivision régionale de l'Etat qu'un groupement véritablement autonome. Au contraire, la commune est un centre d'administration, ayant des intérêts propres, plus nombreux et plus importants et doué d'une activité beaucoup plus grande ; elle forme dans l'Etat un groupement nettement distinct (2).

Intérêts généraux, intérêts régionaux, intérêts locaux. — De ce qui précède il résulte que l'administration pourvoit à trois ordres d'intérêts : aux intérêts généraux de l'Etat, aux intérêts régionaux des départements et aux intérêts locaux des communes. Cependant, soit parce que ces trois intérêts se trouvent enchevêtrés, soit par raison d'économie, ce sont les mêmes agents qui sont chargés de veiller aux intérêts généraux, aux intérêts régionaux et aux intérêts locaux ; ainsi, nous verrons que le préfet est à

(1) On entend par unité administrative un centre d'administration complet, ayant une existence propre et se suffisant à lui-même.
(2) Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, p. 84.

la fois agent de l'Etat et agent du département ; il en est de même du maire pour la commune.

Des diverses fonctions et des divers organes de l'administration. — Dans chaque unité administrative, il faut pourvoir à trois ordres de fonctions : à l'action, à la délibération et à la juridiction.

L'action administrative consiste à faire des actes d'exécution, soit spontanément, soit après y avoir été autorisé

La délibération a pour objet d'éclairer, de diriger ou de contrôler l'action administrative.

Enfin, la juridiction a pour mission de trancher les litiges que peuvent faire naître les actes de l'administration.

A ces trois ordres de fonctions correspondent trois ordres d'organes :

Les *autorités*, chargées de l'action (préfets, sous-préfets, maires).

Les *conseils*, chargés de la délibération. Parmi ces conseils, les uns ont simplement pour mission d'émettre des avis et de formuler des vœux, on les appelle *Conseils consultatifs* (Conseil de préfecture et Conseil d'Etat) ; d'autres ont, en outre, le pouvoir de prendre des décisions exécutoires, on les appelle *Conseils délibérants* (Conseil général, Conseil d'arrondissement, Conseil municipal).

Les *tribunaux administratifs*, chargés de la juridiction,

Principes fondamentaux. — Dans une bonne organisation administrative deux principes essentiels doivent être appliqués :

1er Principe : *Agir est le fait d'un seul, délibérer le fait de plusieurs.*

L'action doit être confiée à un organe unique : parce qu'elle doit être prompte et énergique, et parce qu'elle doit entraîner une responsabilité sérieuse et efficace pour celui qui l'exerce (1).

Ces deux conditions font défaut lorsque l'action appartient à un comité de plusieurs membres (2).

(1) Simonet, *Traité élémentaire de droit public et administratif*, n° 378.

(2) C'est ce que Stuart Mill exprimait dans son ouvrage sur le *gouvernement représentatif* : « Nulle collection d'hommes, à moins qu'elle n'ait une organisation et une hiérarchie, n'est propre à l'action dans le sens vrai du mot : même un conseil d'élite composé d'un petit nombre de membres familiers avec la besogne qu'ils ont à traiter, est toujours un instrument inférieur à quelque individu qui pourrait être trouvé parmi ses membres, et le conseil gagnerait énormément à ce que cet individu devînt le chef, et à ce que les autres lui fussent subordonnés. »

La délibération doit être confiée à un conseil de plusieurs, parce que, chacun apportant le concours de son expérience personnelle, il y a plus de chances pour que les décisions soient prises en pleine connaissance de cause.

2e Principe : *L'action doit être distincte de la délibération et de la juridiction.*

C'est là une conséquence du principe de la séparation des pouvoirs, dont il a été parlé plus haut (1).

De même qu'au point de vue constitutionnel, il y a lieu de séparer le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire, de même, au point de vue de l'organisation administrative, il faut distinguer : l'organe exécutif (l'*autorité*), l'organe délibérant (le *conseil*), et l'organe juridictionnel (le *tribunal administratif*).

La distinction entre l'action et la délibération s'impose pour les raisons que nous avons indiquées plus haut, à savoir que l'action doit appartenir à un seul, la délibération à plusieurs.

La distinction entre l action et la juridiction n'est pas moins nécessaire, dans l'intérêt de la bonne administration de la justice administrative. Il ne faut pas que l'autorité qui a fait un acte soit elle-même appelée à statuer, comme tribunal, sur la portée de cet acte à l'égard d'un particulier qui se plaint d'en être victime. Ce serait contraire à cette règle de bon sens et d'équité, que nul ne doit être juge et partie dans la même affaire.

Il y a moins d'inconvénient à ce que la juridiction et la délibération se trouvent confondues. Sans doute, il peut en résulter que l'assemblée qui a donné son avis sur un acte de l'administration, à titre de conseil, soit ensuite appelée à statuer sur le même acte, à l'occasion du litige qu'il a fait naître, en qualité de tribunal. Mais il y a moins à redouter le sentiment de partialité de la part du conseil que de la part de l autorité active « Autre chose est avoir donné son avis pour une décision à prendre, autre chose est avoir pris la décision soi-même ; le conseiller ne peut jamais avoir le même amour-propre d'auteur que l'administrateur » (2).

(1) Voir *suprà*, p. 7.

(2) Nous renvoyons sur ce point nos lecteurs, pour plus de développements, au remarquable ouvrage que notre ancien maître à la Faculté de Toulouse, M. Hauriou, a publié sous le titre : *Précis de droit administratif*. Consulter en sens contraire Jacquelin, *Les principes dominants du contentieux administratif*. Cet auteur est d'avis que la fonction juridictionnelle devrait être séparée de la fonction délibérante pour les mêmes mo-

On peut même trouver un certain avantage à ne pas séparer la délibération de la juridiction : d'une part, en effet, en raison de leur pratique constante des affaires administratives, les membres des conseils administratifs sont les plus compétents pour statuer sur les litiges que les actes de l'administration peuvent faire naître ; d'autre part, l'étude du contentieux administratif fait acquérir au conseiller une prudence et lui inspire un souci plus pressant de la légalité — dans les avis qu'il est appelé à donner à l'autorité active — pour éviter tout ce qui serait de nature à provoquer les justes réclamations des particuliers.

En étudiant l'histoire de notre organisation administrative, nous allons voir que les lois de la période révolutionnaire ont méconnu les deux principes que nous avons formulés et qu'ils n'ont reçu leur consécration que par la loi fondamentale du 28 pluviôse de l'an VIII.

Historique de l'organisation administrative de la France. de 1789 à la loi du 28 pluviôse an VIII. — 1° *Décret des* 22 *décembre* 1789-15 *janvier* 1790. — L'administration du département comprenait :

1° Un conseil de département de trente-six membres élus pour quatre ans et renouvelé tous les deux ans par moitié. Il représentait le pouvoir délibérant ;

2° Un directoire permanent de huit membres élus par le Conseil dans son sein, pour la même période de quatre ans, avec renouvellement par moitié tous les deux ans. Il représentait l'administration active, et avait en outre des pouvoirs de juridiction ;

3° Un procureur général syndic nommé par les électeurs pour quatre ans, dont le rôle était de requérir l'application des lois et de représenter le département en justice (1).

Le district était administré :

1° Par un Conseil élu, représentant le pouvoir délibérant ;

tifs qui ont amené la séparation à peu près complète de la fonction juridictionnelle et de l'administration active : d'une part, « la nécessité de la spécialisation des connaissances », et, d'autre part, « le désir d'un plus strict respect du droit et de la liberté », p. 169.

(1) *Différences entre le procureur général syndic du département et le préfet actuel.* — 1° Le procureur général syndic était élu, le préfet est nommé par le Gouvernement ; 2° le procureur général syndic était simplement chargé de requérir l'application des lois et de représenter le département en justice ; il n'avait pas l'action administrative qui appartenait au directoire de département. Le préfet, au contraire, est précisément chargé de l'action administrative dans le département.

2° Par un directoire de 4 membres, élu par le Conseil dans son sein, chargé comme le directoire de département de l'action et de la juridiction ;

3° Par un procureur général syndic.

La commune était administrée :

Par le corps municipal, un maire et un procureur général syndic de la commune ; pour les affaires les plus importantes, au corps municipal était adjoint un Conseil général de la commune, composé de notables.

2° *Constitution du 5 fructidor an III.* — Elle modifie l'administration du département : l'action et la délibération sont confiées à un Conseil unique de 5 membres élu pour 5 ans et renouvelé par cinquième tous les ans ; à côté de ce corps électif, elle place un commissaire nommé par le directoire exécutif, pour surveiller et requérir au besoin l'exécution des lois.

Le district est supprimé

L'administration de la commune subit une importante modification. Les communes de 5.000 habitants perdent leur individualité et sont groupées en municipalités de canton. Chaque commune élit un agent municipal et un adjoint, chargés de l'administration active de la commune. Tous les agents municipaux du même canton se réunissent au chef-lieu en une assemblée qui délibère sur les affaires de la municipalité cantonale. Un commissaire, nommé par le directoire exécutif, était placé près de cette assemblée, pour surveiller et requérir l'exécution des lois.

Les communes de 5.000 à 100.000 habitants conservaient leur administration spéciale distincte, composée de 5 à 7 membres désignés par les électeurs du canton.

Les communes de plus de 100.000 habitants avaient trois administrations municipales de 7 membres chacune, et un bureau central de 3 membres pour les objets indivisibles.

Traits caractéristiques de l'organisation administrative de la période révolutionnaire. — En résumé, ce qui caractérise l'organisation administrative de 1789 à l'an VIII, c'est :

1° Que l'action, au lieu d'appartenir à un seul, est confiée à une commission exécutive composée de plusieurs membres ;

2° Que les membres de cette commission sont nommés par le corps délibérant, dans son sein, et qu'ils sont chargés de trancher les contestations que soulèvent les actes administratifs ; en sorte qu'il y a confusion de l'action, de la délibération et de la juridiction ;

3° Qu'il n'y a pas un lien étroit entre ces diverses administrations locales et le pouvoir central.

Loi fondamentale du 28 pluviôse an VIII. — Principes qui résultent de cette loi — La loi du 28 pluviôse an VIII est la loi fondamentale sur laquelle repose, aujourd'hui encore, notre organisation administrative ; nous verrons, en effet, qu'un seul organe nouveau a été établi depuis : la Commission départementale, par la loi du 10 août 1871.

Les principes qui se dégagent de cette loi peuvent être ramenés à trois règles fondamentales :

1re *Règle* : Agir est le fait d'un seul, délibérer le fait de plusieurs.

En conséquence, cette loi a placé à la tête de chaque centre d'administration un agent unique :

A la tête du département, un préfet ;

A la tête de l'arrondissement, un sous-préfet ;

A la tête de la commune, un maire.

2e *Règle* : L'action doit être distincte de la délibération et de la juridiction.

En conséquence, dans le département, à côté du préfet représentant l'action, elle a placé le Conseil général représentant la délibération, et le Conseil de préfecture représentant la juridiction.

Dans l'arrondissement, à côté du sous-préfet, le Conseil d'arrondissement ;

Dans la commune, à côté du maire et de ses adjoints, le Conseil municipal.

Nous aurons cependant à constater plus loin que, malgré le progrès considérable réalisé par la loi du 28 pluviôse an VIII, elle n'a pas opéré la séparation absolue des diverses fonctions et des divers organes de l administration.

a) Nous verrons, en effet, qu'un grand nombre de Conseils administratifs constituent en même temps des tribunaux administratifs. Il en est ainsi du Conseil de préfecture, du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes, pour ne parler que des plus importants (1).

(1) Il en est de même de tous les Conseils de l'enseignement, qui ont des attributions délibérantes ou consultatives en même temps que des attributions contentieuses. Ce sont : le Conseil supérieur de l'Instruction publique, le Conseil académique, le Conseil départemental, la Commission scolaire.

Mais, nous l'avons dit plus haut, cette confusion offre plutôt des avantages que des inconvénients.

b) Ce qui est plus sujet à critique c'est qu'une partie de la justice administrative ait été *retenue* entre les mains de certaines autorités (ministres, préfets, sous-préfets, maires), au lieu d'être *déléguée* à des tribunaux administratifs indépendants, ainsi que nous le ferons connaître plus tard, dans notre 5e partie, consacrée au contentieux

3e *Règle* : Il doit exister entre les divers organes de l'administration active un lien de hiérarchie qui les rattache tous directement ou indirectement au chef du pouvoir exécutif, dans l'ordre suivant :

Chef du pouvoir exécutif.
Ministres.
Préfets.
Sous préfets.
Maires, en tant qu'agents du pouvoir central.

*****Centralisation et décentralisation administratives.** — *Définition.* — La centralisation est le régime qui consiste à réserver aux autorités centrales le droit de nommer et de révoquer les organes chargés de l'administration régionale et locale, et le pouvoir de prendre des décisions sur la plupart des questions qui intéressent ces administrations.

La décentralisation, au contraire, consiste à confier à des organes électifs l'administration des intérêts régionaux et locaux et de leur reconnaître un pouvoir de décision propre (1).

Avantages de la décentralisation. La décentralisation présente plusieurs avantages importants :

1° Elle est favorable à la solution rapide des affaires administratives. Car, on n'a pas à subir, comme avec la centralisation, la perte de temps provenant des transmissions de dossiers entre l'administration centrale et les administrations locales, et on évite les lenteurs qui résultent naturellement, dans une administration centralisée, de l'encombrement des affaires dans les bureaux des ministères compétents.

2° Sur bien des matières, par exemple pour l'hygiène, une réglementation uniforme n'est pas possible ; il y a lieu de tenir

(1) On a dit aussi la centralisation est l'administration par le pouvoir central ou *government*, tandis que la décentralisation est l'administration du pays par le pays, *self-government* (Hauriou, p. 64).

compte des besoins et des intérêts particuliers de chaque région ou de chaque localité. Or il convient de laisser le soin d'établir les mesures appropriées à chacune d'elles.

3° Les intérêts locaux ont plus de chance d'être bien gérés par des administrateurs librement élus par leurs concitoyens, en raison de leur honorabilité et de leur expérience des affaires, et connaissant les intérêts du pays, que par des agents du pouvoir central, imposés par celui-ci, et ignorants des besoins locaux (1) ;

4° La désignation des administrateurs locaux par voie d'élection amène l'électeur à s'intéresser aux affaires locales, à les étudier et à les discuter ; d'autre part, elle forme l'élu à la pratique des affaires publiques. Il en résulte un accroissement d'activité, dans les communes et les départements, dont l'Etat tout entier profite (2), « parce qu'il faut bien partir de ce postulat que la vie est bonne, et que plus de vie vaut mieux que moins de vie ».

5° Enfin, dans ces élections locales, les électeurs font leur apprentissage en vue des élections générales, et par le maniement des affaires locales, l'élu est tout préparé pour l exercice du mandat législatif. C'est donc un système éducateur à la fois pour les électeurs et pour les élus

Cela est indispensable dans un pays de démocratie et de suffrage universel comme la France. « Une constitution qui aurait organisé démocratiquement le gouvernement central et qui aurait négligé d'organiser de même le gouvernement local, aurait construit une machine dépourvue de réservoir de force » (3).

Inconvénients de la décentralisation. — On a fait deux reproches à la décentralisation :

1° Elle tend à affaiblir l'action du pouvoir central en lui interdisant tout droit d'imposer sa manière de voir dans toutes les questions qui auront fait l'objet d'une mesure de décentralisation (4).

2° Elle expose les administrés à subir la partialité d'assemblées locales, souvent dominées par des considérations de personnes ou par des questions de clocher (5).

(1) C'est ce qu'exprime le préambule du décret-loi du 25 mars 1852 : « Considérant *qu'on peut gouverner de loin* mais *qu'on n'administre bien que de près* ; qu'en conséquence, autant il importe de centraliser l'action gouvernementale de l'Etat, autant il importe dedécentraliser l'action purement administrative. »

(2) et (3) Hauriou, *op. cit.*, p. 19.

(4) M. Berthélemy a résumé d'un mot cette idée en disant que la centralisation faisait les gouvernements forts et la décentralisation les gouvernements libres.

(5) Hauriou, *op. cit.*, p. 19.

Décentralisation et déconcentration. — Ne pas confondre la décentralisation et la déconcentration, Il y a décentralisation lorsqu'on augmente les attributions et les pouvoirs de décision des administrations locales électives (maires, conseillers généraux, etc.) ; mais il y a seulement déconcentration lorsqu'on augmente les attributions et les pouvoirs de décision des représentants du pouvoir central dans les différentes régions (sous-préfet ou préfet) (1). Cependant la déconcentration est très utile : elle facilite et rend plus rapide la solution des affaires et elle prépare les voies à la décentralisation.

*** **Tutelle administrative.** — *Définition.* — On entend par tutelle administrative le contrôle auquel certaines personnes administratives sont soumises dans leur constitution et dans leur fonctionnement de la part d'autres personnes administratives placées au-dessus d'elles.

A qui elle appartient. — Ce pouvoir de contrôle appartient, en principe, à l'État à l'égard des départements et des communes, des établissements publics et d'utilité publique ; il appartient aussi, mais dans une bien moindre mesure, au département à l'égard de la commune, aux départements et aux communes à l'égard des établissements publics qui en dérivent.

Comment elle se manifeste. — Ce pouvoir de contrôle se traduit par les actes suivants :

1° Droit de participer à la nomination des organes chargés d'administrer la personne administrative ;

2° Droit de suspendre et de révoquer les administrateurs, de dissoudre les conseils ;

3° Droit d'approuver, de suspendre ou d'annuler certains actes ou certaines délibérations.

Critique de l'expression. — L'expression de tutelle administrative employée pour désigner ce pouvoir de contrôle a été très critiquée et avec raison.

Le rôle du tuteur ne consiste pas à autoriser le pupille ; il agit en son nom et pour son compte, sans même avoir à le consulter. L'expression de curatelle ou de conseil judiciaire serait plus exacte.

On peut ajouter que la tutelle est établie au profit du mineur ou de l'incapable, tandis que le pouvoir de contrôle, connu sous le nom de tutelle administrative, est moins établi dans l'intérêt

(1) Suivant l'expression d'Odilon Barrot, c'est toujours le même marteau qui frappe, mais on en a raccourci le manche.

du département et de la commune que pour éviter les empiétements des autorités locales sur les attributions du pouvoir central et pour empêcher les dilapidations et les prodigalités des administrations locales.

Relations de la tutelle administrative et de la décentralisation. — Entre la tutelle administrative et la décentralisation il existe un lien étroit :

1° Là où la centralisation absolue existe, la tutelle administrative n'existe pas. Le besoin ne s'en fait pas sentir. Au contraire, lorsque la décentralisation apparaît, le jour où des Conseils électifs sont institués pour gérer les affaires régionales ou locales, comme correctif à la décentralisation, on soumet les décisions des Conseils élus à l'approbation des autorités administratives supérieures.

2° On doit considérer comme mesure de décentralisation toute mesure qui tend à restreindre la tutelle administrative en diminuant le nombre des délibérations des Conseils régionaux ou locaux soumises à l'approbation de l'autorité supérieure. Parce qu'ainsi l'autonomie des administrations électives régionales ou locales se trouve accrue.

Distinction entre tutelle administrative et hiérarchie (1). — La tutelle administrative ne doit pas être confondue avec la hiérarchie. Elle s'en sépare à deux points de vue :

1° La tutelle administrative n'existe qu'à l'égard des organes décentralisés. La hiérarchie existe à l'égard des organes centralisés. En tant qu'agent du pouvoir central dans la commune, le maire est soumis à la hiérarchie. Il est soumis à la tutelle, en tant que représentant de la commune.

2° La tutelle administrative autorise celui qui l'exerce à approuver, suspendre ou annuler certains actes, mais pas à les modifier. Le pouvoir hiérarchique va plus loin. Il donne au supérieur le droit de réformer l'acte accompli par un inférieur.

***Histoire de la décentralisation. — *Période révolution-*

(1) M. Duguit distingue enfin la surveillance de la tutelle administrative et de la hiérarchie. Elle s'en différencie à trois points de vue :

1° Par son étendue. La surveillance s'applique à tous les agents sans distinction, élus ou nommés, agents administratifs ou judiciaires ;

2° Par son objet. La surveillance comporte le droit de commander à l'agent inférieur d'agir dans tel ou tel sens par instruction, circulaire ou ordre de service ;

2° Par sa sanction. Elle consiste dans le pouvoir disciplinaire se traduisant par la suspension ou la révocation. Duguit, *op. cit.*, p. 448 et suiv.

naire. — Les lois révolutionnaires consacrent un régime administratif de décentralisation excessive. Elles confèrent, en effet, aux autorités électives, soit régionales, soit locales, un pouvoir de décision, même sur des matières concernant l'intérêt général.

Consulat et premier Empire. — La loi du 28 pluviôse an VIII réagit dans le sens d'une centralisation absolue : d'une part, les membres des Conseils locaux (Conseil général, Conseil d'arrondissement ou Conseil municipal) étaient nommés par le pouvoir central ou par le préfet, son délégué ; d'autre part, ces Conseils n'avaient aucun pouvoir propre de décision ; ils constituaient de simples Conseils consultatifs.

Toutes les lois qui se sont succédé depuis cette époque, ont tendu d'une façon constante vers le système de la décentralisation.

1re *Période de décentralisation de* 1831 *à* 1838. — De 1831 à 1838 se place une période importante de décentralisation.

Elle se manifeste par les lois suivantes :

1° Lois du 21 mars 1831 sur l'organisation municipale et du 22 juin 1833 sur l'organisation des Conseils généraux et d'arrondissement, qui substituent le principe de l'élection à celui de la nomination pour les membres du Conseil général, du Conseil d'arrondissement et du Conseil municipal ;

2° Lois du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale et du 10 mai 1838 sur les Conseils généraux et les Conseils d'arrondissement, qui accordent à ces divers Conseils un pouvoir propre pour délibérer sur les affaires locales. Seulement la délibération ne peut être exécutée qu'en vertu d'une autorisation du pouvoir central. C'est le système de la tutelle administrative qui est ainsi substitué au système de l'intervention directe.

2e *Période de décentralisation en* 1848. — En 1848, en vertu de la loi du 3 juillet 1848 une nouvelle décentralisation s'opère par l'établissement du suffrage universel pour les élections, au lieu du suffrage restreint organisé en 1831 et en 1833.

3e *Période de décentralisation : Décret du* 25 *mars* 1852. — Le décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative a transporté du pouvoir central au préfet, son délégué, le droit de terminer de nombreuses affaires locales. On a fait observer avec raison qu'il constituait moins une mesure de *décentralisation*, qu'une mesure de *déconcentration*. Ce décret a été modifié par le décret du 13 avril 1861, qui d'une part, a augmenté les attributions du préfet, et, d'autre part, a transporté du préfet au sous-préfet le pouvoir de statuer sur certaines affaires.

4e *Période de décentralisation en* 1866 *et en* 1867. — La loi du 18 juillet 1866 sur les Conseils généraux, et la loi du 24 juillet 1867 sur les Conseils municipaux ont fait, surtout la première, un pas décisif dans la voie de la véritable décentralisation, en écartant dans de nombreuses affaires la nécessité de l'autorisation.

5e *Période de décentralisation en* 1871 *et en* 1884. — Enfin, on peut dire que la loi du 10 août 1871 sur les Conseils généraux et la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, sous l'empire desquelles nous vivons, ont achevé l'œuvre de la décentralisation administrative.

Tentative nouvelle de décentralisation. — Cependant, le gouvernement a mis récemment à l'étude un nouvel essai de décentralisation et de simplification des rouages administratifs. Au cours de la discussion du budget de 1895, dans la séance du 8 décembre 1895, M. Boudenoot, député, présenta une motion tendant à ce qu'une commission extraparlementaire fût chargée de discuter et de préparer des réformes dans cet ordre d'idées.

Cette commission a été nommée par décret du 16 février 1895. Elle comprenait un nombre considérable de membres pris dans les Chambres, dans le Conseil d'Etat, la Cour des comptes et le haut personnel des Ministères.

Les travaux de cette commission n'ont encore abouti qu'à des réformes partielles, dont beaucoup constituent plutôt des mesures de simplification que de décentralisation, contenues dans une série de lois particulières : lois du 6 décembre 1897, du 11 juillet 1898, du 8 juillet 1899, du 4 février 1901, du 7 avril 1902, du 8 janvier 1905 et du 8 juillet 1908.

*** **Division fondamentale des actes de l'autorité administrative.** — *Deux sortes d'actes.* — Les actes accomplis par l'administration sont de deux sortes :

1° Des actes d'autorité (1) ;

(1) *Opinion divergente de MM. Duguit et Jèze.* — Cette distinction est combattue par M. Duguit (*Droit constitutionnel*, nos 43 et 64) et par M. Jèze (*Les principes généraux du droit administratif*, p. 59), parce que, d'après eux, le critérium qu'on a proposé pour les distinguer est inadmissible. Qu'il s'agisse d'actes dits d'autorité ou d'actes dits de gestion, dans les deux cas la volonté est de même essence ; elle émane d'un homme agissant au nom de l'Etat, dans les limites fixées par la loi. D'après M. Duguit, les actes administratifs doivent être distingués en tenant compte du caractère interne de l'acte. Or, à ce point de vue, dit-il, on doit admettre qu'il existe deux sortes d'actes administratifs : les actes unilatéraux et les actes contrac-

2° Des actes de gestion.

On entend par actes d autorité les actes par lesquels l'administration autorise, ordonne ou défend quelque chose à ses administrés. Ce sont des actes de puissance publique et de commandement qui imposent aux individus une obéissance passive, et qui ne pourraient émaner d un simple particulier.

Exemples d'actes d'autorité : les arrêtés d'un maire portant autorisation de bâtir en bordure de la voie publique, ou ordonnant la démolition d'un édifice menaçant ruine, ou interdisant les processions sur le territoire d'une commune.

On entend par actes de gestion les actes que l'autorité administrative accomplit pour faire valoir le patrimoine des personnes morales administratives, actes d'aliénation, d'acquisition, d'échange, emprunts, contrats de toutes sortes. Ces actes ne diffèrent en rien, par leur nature juridique, de ceux que font les simples particuliers, pour l'administration de leur patrimoine.

Intérêt pratique. — L'intérêt pratique de cette distinction est considérable Il se réfère au contentieux de ces actes.

Les réclamations auxquelles donnent lieu les actes d'autorité sont de la compétence des tribunaux administratifs.

Au contraire, les contestations relatives aux actes de gestion relèvent des tribunaux judiciaires.

Subdivision des actes d'autorité. — Les actes d'autorité se subdivisent à leur tour en deux classes :

Les actes individuels ;

Les actes réglementaires.

Les actes individuels sont ceux qui concernent une personne déterminée et qui ont un objet déterminé.

Tel est, par exemple, l arrêté du maire nommant un employé, délivrant un permis de stationnement sur la voie publique à un habitant de la commune.

Les actes réglementaires sont des actes par lesquels l'autorité administrative impose certaines prescriptions à une collectivité d'individus.

Nous citerons comme exemple une ordonnance du préfet de police sur la circulation des automobiles dans l'intérieur de Paris.

tuels. Les actes unilatéraux sont ceux qui émanent de la volonté unilatérale d'un agent administratif. Ce sont les actes dits de puissance publique. Les actes contractuels (dits de gestion) sont ceux qui supposent le concours de deux volontés, celle de l'agent administratif et celle d'une autre partie contractante.

Le pouvoir réglementaire appartient au Président de la République pour tout le pays, au préfet, dans la mesure qui est déterminée par les lois administratives pour le département, et au maire pour la commune.

Intérêt pratique de la subdivision. — L'intérêt pratique de cette subdivision est également relatif au contentieux. Les actes administratifs individuels peuvent seuls faire l'objet d'un recours contentieux de pleine juridiction, tandis que les actes réglementaires ne peuvent donner lieu qu'au recours en annulation devant le Conseil d'Etat, pour excès de pouvoir ou incompétence (1).

Opérations matérielles de l'administration. — En dehors de ces actes qui contiennent une déclaration de volonté et qui sont des actions juridiques proprement dits, l'administration peut faire des opérations purement matérielles. Les unes constituent l'exercice même d'un emploi (enseignement d'un professeur, acte du copiste, etc); les autres se rattachent à un acte administratif, soit comme préparation (levée de plans, enquêtes, etc.), soit comme exécution (procès-verbal, arrestation, balayage d une rue, etc.).

Plan de l'ouvrage. — Nous diviserons l'étude du droit administratif en cinq parties :

Ire partie : Organisation des autorités administratives et des Conseils administratifs ;

IIe partie : Des personnes morales du droit administratif ;

IIIe partie : Du domaine de l Etat, du département et de la commune ;

IVe partie : De l'organisation des services publics ;

Ve partie : Du contentieux administratif et des tribunaux administratifs.

(1) Voir *infrà*, cinquième partie.

PREMIÈRE PARTIE

ORGANISATION DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES ET DES CONSEILS ADMINISTRATIFS

Ire Section : Organisation administrative du pouvoir central. — IIe Section : Organisation administrative du département. — IIIe Section : Organisation administrative de l'arrondissement. — IVe Section : Organisation administrative de la commune

Ire SECTION. — ORGANISATION DU POUVOIR CENTRAL

Division. — Dans le pouvoir central l'action est représentée par le Président de la République et les ministres, et la délibération ou plutôt la consultation par le Conseil d'Etat.

Nous nous occuperons successivement du Président de la République, des ministres et du Conseil d'Etat.

CHAPITRE PREMIER. — PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE.

Des actes du Président de la République. — Nous ne parlerons ni de la nomination ni des attributions du Président de la République, qui sont étudiées en première année dans le cours de droit constitutionnel (1). Nous nous occuperons seulement des actes qu'il fait. Les actes du Président de la République sont des décrets.

(1) Voir notre *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, 5e édition, p. 73 et suiv.

Division des décrets. — On peut diviser les décrets en deux grandes classes (1) :

1° Les décrets généraux ou réglementaires ;

2° Les décrets spéciaux ou individuels.

1re classe : Décrets généraux ou réglementaires.

Définition. — Les décrets généraux ou réglementaires sont ceux par lesquels le Président de la République détermine dans ses moindres détails les conditions d'application de la loi.

Comparaison entre le décret réglementaire et la loi. — I. *Différences.* — 1° La loi se borne à poser les principes, le décret en organise les détails d'application ;

2° La loi émane du pouvoir législatif, le décret du pouvoir exécutif ;

3° Le décret ne peut se mettre en contradiction avec la loi ; au contraire, une loi peut modifier une autre loi ;

4° Un décret ne peut violer les droits individuels reconnus par l'ensemble de la législation en imposant des obligations précises à la propriété ou aux personnes, ni édicter des peines, tandis que la loi peut le faire ;

5° Les tribunaux judiciaires peuvent se refuser à appliquer un décret réglementaire qui serait entaché d'illégalité. Au contraire, une loi, *même inconstitutionnelle*, doit être observée par les tribunaux (2).

II. *Ressemblances.* — 1° Le décret comme la loi est établi dans un intérêt général ;

2° Comme la loi, il réglemente l'avenir ;

3° Comme elle, il porte sur un ensemble de matières ;

(1) Ducrocq, I, nos 60 et suiv.

(2) En sens contraire, Cahen, *La loi et les règlements*, p. 382 et suiv. D'après cet auteur, le juge a le pouvoir d'apprécier la constitutionnalité des lois et de refuser d'appliquer celles qui seraient contraires à la Constitution. « Le juge applique les lois. Mais quand un texte en contredit un autre, lequel des deux doit l'emporter? Il est du devoir du magistrat de le rechercher. Si une loi parlementaire est en contradiction avec une loi constitutionnelle, laquelle appliquer ? Cette question devrait-elle rester étrangère à l'examen du juge ? .. Refuser aux tribunaux le droit d'examiner la constitutionnalité des lois, c'est les autoriser à violer indirectement la Constitution. »

4° Comme la loi, il est obligatoire pour tous, sur toute l'étendue du territoire.

L'observation des décrets réglementaires est assurée par le Code pénal (art. 471, § 15), à l'aide d'une peine de simple police prononcée contre le contrevenant.

Subdivision des décrets généraux ou réglementaires. — *Deux sortes.* — Ils se subdivisent en deux grandes classes : les décrets portant règlement d'administration publique et les décrets réglementaires proprement dits.

Les *décrets portant règlement d'administration publique* sont ceux que le Président de la République rend en vertu d'une disposition spéciale d'une loi.

Les *décrets réglementaires proprement dits* sont ceux que le Président de la République rend, de son propre mouvement, en vertu du pouvoir réglementaire qui lui appartient sur toute l'étendue du territoire, en sa qualité de chef du pouvoir exécutif, aux termes de l'article 3 de la loi du 25 février 1875.

Intérêts pratiques de la subdivision. — Cette subdivision présente des intérêts pratiques : le premier incontesté, le second très discuté.

1° Au point de vue de la forme : les règlements d'administration publique nécessitent, pour leur confection et leur abrogation, l'avis préalable du Conseil d'Etat ; ils doivent être accompagnés des mots « le Conseil d'Etat entendu ». Au contraire, l'avis du Conseil d'Etat n'est pas obligatoire, soit pour la confection, soit pour l'abrogation des décrets réglementaires proprement dits ;

2° Au point de vue de la nature juridique : d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat et d'après des auteurs considérables (1), le règlement d'administration publique serait un acte de législation secondaire que le Président de la République aurait pouvoir de faire en vertu d'une délégation spéciale du pouvoir législatif, tandis que le décret réglementaire proprement dit serait un acte administratif général (2).

(1) Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, II, p. 11 ; Simonet, p. 102 ; Ducrocq, I, p. 85 ; Aucoc, I, p. 124 ; Raiga, *Le pouvoir réglementaire du Président de la République*, p. 144 et suiv.

(2) D'après M. Duguit tout règlement administratif, est, au fond, une loi : parce que pour lui, l'acte législatif est tout acte général et abstrait, tandis que l'acte administratif est toujours un acte individuel et concret. Mais par sa forme, le règlement est un acte administratif, et pour ce motif susceptible de recours, comme les actes administratifs individuels. *Op. cit.*, n° 40.

Il en résulte :

a) Que le domaine du règlement d'administration publique est plus considérable que celui du simple décret réglementaire.

Le décret réglementaire doit se borner à développer les détails d'application de la loi, sans pouvoir imposer aux droits individuels ou à la propriété privée aucune limitation, ni établir aucune taxe, ni édicter aucune pénalité.

Au contraire, il se peut qu'une loi spéciale, en chargeant le chef de l'Etat de réglementer les détails de son application, lui confère le pouvoir de régler par des matières pour lesquelles une loi serait nécessaire, par exemple, d'imposer aux droits individuels des limitations, d'établir des taxes nouvelles ou d'édicter des pénalités ;

b) Le règlement d'administration publique échappe comme la loi elle-même à toute voie de recours, non seulement au recours contentieux de pleine juridiction, mais aussi au contentieux de l'annulation. Au contraire, le décret réglementaire proprement dit peut donner lieu au recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

Cependant l'un et l'autre sont soumis au contrôle du pouvoir judiciaire. L'article 471, § 15, du Code pénal qui, par une remarquable dérogation au principe de la séparation des pouvoirs, permet au tribunal de simple police de vérifier la légalité des règlements, s'applique aux règlements d'administration publique comme aux autres.

De plus, le Conseil d Etat admet la possibilité d'un recours contre les actes individuels faits en exécution d'un règlement d'administration publique entaché d'illégalité (1).

Cette théorie et ses conséquences sont aujourd'hui vigoureusement combattues par un parti important de la doctrine. On conteste le caractère législatif du règlement d'administration publique ; le pouvoir législatif, dit-on, ne peut être délégué par les Chambres. Lorsqu'une loi prescrit au Chef de l'Etat de faire un règlement, elle se borne à l'inviter à faire usage du pouvoir qu'il tient de la Constitution Pour les partisans de cette seconde opinion (2), le règlement d'administration publique est un acte administratif comme le décret réglementaire proprement dit. Dès lors,

(1) Voir Laferrière, *op. cit.*, II, p. 12.

(2) Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, p. 91, et *Revue politique et parlementaire*, janvier et février 1898 ; Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, p. 470 et suiv., et *Revue politique et parlementaire* du 1er août 1894.

son domaine n'est pas plus étendu que le sien ; et comme lui il peut être déféré au Conseil d'Etat par la voie du recours en annulation.

Orientation nouvelle de la jurisprudence. — Par un arrêt récent du 6 décembre 1907, le Conseil d'Etat semble orienter sa jurisprudence vers une solution nouvelle. Tout en continuant à admettre l'idée que « les règlements d'administration publique sont accomplis en vertu d'une délégation législative » le Conseil d'Etat déclare recevable le recours en annulation, parce qu'il émane d'un organe administratif dans deux cas :

1° Lorsque le Conseil d'Etat n'a pas été consulté.

2° Lorsque le gouvernement est sorti des limites de la délégation qui lui est donnée par le législateur (1).

2e classe : Décrets spéciaux ou individuels.

Définition — Les décrets spéciaux ou individuels sont ceux qui se réfèrent à une personne déterminée ou à un objet déterminé et spécial.

Subdivision des décrets spéciaux au point de vue de leur nature. — Ils se subdivisent en :

1° *Décrets gouvernementaux.* — Ce sont ceux que le chef de l'Etat rend comme gouvernement, et non comme administrateur.

2° *Décrets administratifs.* — Ce sont ceux que le chef de l'Etat rend comme administrateur supérieur de l'Etat.

Intérêt pratique de la subdivision. — Les décrets gouvernementaux ne sont susceptibles d'aucun recours par voie contentieuse. Ils donnent seulement lieu au contrôle politique des deux Chambres. Les décrets administratifs sont au contraire susceptibles du recours contentieux.

Critérium de la distinction. — Le critérium de la distinction des actes de gouvernement a donné naissance à trois systèmes principaux :

1° Dans une première opinion, on considère que le caractère d'un acte résulte du mobile qui l'a inspiré ; on doit donc considé-

(1) En définitive c'est la thèse de M. Raiga, reproduite par le commissaire du gouvernement Tardieu, qui a triomphé devant le Conseil d'Etat (Consulter sur cet arrêt, la *Gazette des Tribunaux* des 21, 22 et 23 décembre 1907 et l'article de M. Raiga dans la *Revue départementale* du 15 janvier 1908).

rer comme actes de gouvernement tous ceux qui ont été faits dans un but politique (1)

Cette opinion a été celle du Conseil d'Etat jusqu'à sa réorganisation en 1872. Elle doit être condamnée, parce qu'elle autoriserait tous les abus de pouvoir qui se placeraient sous le couvert de la raison d'Etat. Il n'y aurait plus aucune garantie pour les droits individuels :

2° D'après M. Laferrière (2), dont l'avis prévaut actuellement au Conseil d'Etat, c'est la nature même de l'acte qu'il faut envisager, et non son mobile, pour en déterminer le caractère juridique. Mais au lieu de donner une formule générale il se borne à une énumération. Il considère comme actes de gouvernement : les actes diplomatiques, les rapports du gouvernement avec les Chambres, les faits de guerre et certaines mesures de sûreté intérieure de l Etat :

3° D'autres auteurs (3) enfin, admettent qu'il existe deux catégories d'actes de gouvernement : ceux qui tendent à la représentation de la nation vis-à-vis des puissances étrangères ou qui s'y rattachent étroitement (traités, expulsion des étrangers, représentations diplomatiques aux puissances étrangères pour les nationaux, faits de guerre) ; ceux par lesquels le pouvoir exécutif joue le rôle de lien et de modérateur à l'égard des autres pouvoirs (ajournement des Chambres, dissolution de la Chambre des députés, exercice du droit de grâce, nomination et révocation des magistrats, etc.). Mais ils refusent de voir des actes de gouvernement dans les mesures de sûreté générale.

*** *Théorie négative des actes de gouvernement.* — Il est quelques auteurs (4) qui nient l'existence des actes de gouvernement. Les actes que l'on appelle ainsi seraient, d'après eux, des actes

(1) Dufour, *Traité général de droit administratif appliqué*, t. IV, p. 600. Arrêt du Conseil d'Etat du 9 mai 1867 relatif à la saisie d'exemplaires de l'*Histoire du prince de Condé*, écrite par le duc d'Aumale.

(2) Laferrière. *Traité de la juridiction administrative*. II, p. 34 et suiv.

(3) Hauriou, *op. cit.*, 3e édition, p. 285 à 287 : Jacquelin, *Les principes dominants du contentieux administratif*, p. 310 et suiv.

(4) Michoud, *Des actes de gouvernement. Annales de l'enseignement supérieur de Grenoble*. 1889, I, n° 2 ; Brémond, *Des actes de gouvernement. Revue du Droit public et de la science politique*, 1896, V, p. 23 à 75 ; Berthélemy. *op. cit.*, p. 93 et suiv. M. Duguit admet en partie la théorie des actes de gouvernement. Il les appelle des actes politiques. Ce sont les actes qui sont relatifs au fonctionnement et aux rapports des organes politiques. Exemples : vote d'ordres du jour des Chambres, élection du Président de la République, convocation, ajournement, dissolution, etc. *op. cit.*, n° 4.

administratifs discrétionnaires, qui échapperaient à tout recours par l'application normale des principes de la juridiction administrative, soit parce qu'ils ne lèsent aucun droit, soit parce que personne n'a qualité ou n'a intérêt pour réclamer contre eux.

On a fait à cette dernière théorie deux objections qui paraissent péremptoires : on a invoqué l'article 26 de la loi du 24 mai 1872 sur le Conseil d'Etat qui décide que les « ministres ont le droit de revendiquer devant le tribunal des conflits les affaires portées à la section du contentieux du Conseil d'Etat ». Cet article, qui n'est que la reproduction de l'article 47 de la loi du 3 mars 1849, doit s'entendre comme lui en ce sens que le Conseil d'Etat ne doit pas connaître des actes de gouvernement.

Quant à la confusion des actes dits de gouvernement avec les actes d'administration discrétionnaires, elle n'est pas admissible. Les actes de cette dernière catégorie sont susceptibles du recours en annulation devant le Conseil d'Etat, tandis que ce recours n'est pas recevable contre les actes de gouvernement.

Subdivision des décrets spéciaux au point de vue de leur forme. — Au point de vue de la forme, on peut ranger les décrets spéciaux en deux catégories :

1° Les uns sont rendus sur le rapport d'un ou de plusieurs ministres, sans avoir besoin de consulter le Conseil d'Etat. On les appelle *décrets simples*.

Exemple : décret portant nomination de fonctionnaire, dispenses *en matière* de mariage, etc.

2° Les autres, au contraire, doivent être rendus après avis préalable du Conseil d'Etat. — On les appelle, *décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique*.

Exemple : décret autorisant un changement de nom.

Si le décret était rendu sans consultation préalable du Conseil d'Etat, il serait entaché d'excès de pouvoir.

Recours contre les actes du Président de la République. — On peut exercer plusieurs espèces de recours :

1° *Recours gracieux* devant le chef de l'Etat lui-même pour le prier de revenir sur son acte ;

2° *Recours par voie de pétition* aux Chambres (1) ;

3° *Recours contentieux* devant le Conseil d'Etat.

Tandis que les deux premières voies de recours sont toujours

(1) Qui n'est qu'une forme particulière de recours gracieux.

possibles quel que soit le caractère du décret, le recours contentieux n'est pas toujours admissible.

Rappelons d'abord que, d'après la jurisprudence et sous réserve des controverses exposées plus haut, les décrets gouvernementaux et même (jusqu'en 1907) les règlements d'administration publique ne sont susceptibles d'aucun recours au Conseil d'Etat.

Les décrets réglementaires proprement dits ne peuvent être déférés au Conseil d'Etat que par voie de recours en annulation.

Cependant, les particuliers ont cette autre garantie de leur droit, que les actes réglementaires ne donnent lieu à la sanction pénale de l'article 471, § 15, du Code pénal, qu'autant qu'ils ont été légalement faits. Par une exception remarquable au principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire, le tribunal de simple police est juge de la légalité de l'acte.

Les décrets administratifs spéciaux peuvent seuls, à la différence des autres, être attaqués :

a) par voie de recours en annulation ;

b) par voie de recours de pleine juridiction.

CHAPITRE II. — MINISTRES.

Départements ministériels. — Les ministres sont les auxiliaires immédiats du chef du pouvoir exécutif : ils forment au-dessous de lui le deuxième degré de la hiérarchie de l'administration active. Les attributions des ministres, comme celles du Président de la République, s'étendent à tout le territoire français. Mais, tandis que l'action du Président de la République embrasse tous les services publics, celle de chaque ministre est limitée à la branche particulière qui forme l'objet de son département ministériel.

La répartition des services publics entre les divers ministères subit des variations incessantes. A l'heure actuelle, il y a douze départements ministériels qui sont :

1° Le ministère de l'intérieur ;
2° — de la justice :
3° — des affaires étrangères ;
4° — des finances ;
5° — de l'instruction publique, des beaux-arts et des cultes ;
6° — de la guerre ;
7° — de la marine ;

8° Le ministère des travaux publics, des postes et télégraphes ;
9° — du commerce et de l'industrie ;
10° — de l'agriculture ;
11° — des colonies ;
12° — du travail et de la prévoyance sociale (Décret du 25 octobre 1906).

Chaque ministère est divisé en un certain nombre de directions à la tête desquelles se trouvent des directeurs généraux, ou directeurs, ayant sous leurs ordres des chefs de division, chefs de bureaux, sous-chefs, rédacteurs, etc.

A côté des bureaux fonctionnent des commissions, conseils ou comités n'ayant en général qu'un rôle purement consultatif.

Du ministère de l'intérieur. — De tous les ministères celui de l'intérieur est le plus intéressant à connaître pour l'étude du droit administratif ; il n'est pas spécialisé comme les autres ministères; il s'occupe de l'ensemble des affaires du pays, sous réserve des affaires rentrant dans le cadre spécial d'un département.

Il comprend (Décret du 19 février 1907) :
1° Le cabinet du ministre et le personnel ;
2° La direction du contrôle et de la comptabilité ;
3° La direction de l'administration générale ;
4° La direction des affaires départementales et communales ;
5° La direction de l'assistance publique et de l'hygiène ;
6° La direction du service pénitentiaire ;
7° La direction de la sûreté générale ;
8° Le service des affaires algériennes.

Division. — Cela posé nous étudierons : les attributions des ministres, et les actes des ministres (1).

§ 1er. — Attributions des ministres.

Distinction. — Les ministres ont trois ordres d'attributions :
1° Gouvernementales ;
2° Administratives ;
3° Contentieuses

Nous n'avons pas à parler des premières qui rentrent dans le droit constitutionnel, et nous renvoyons l'étude des dernières à notre cinquième partie, relative au contentieux.

(1) Au point de vue de la nomination, de la responsabilité, etc., nous renvoyons à notre *Manuel de droit constitutionnel*. 4e édition.

Attributions administratives. — *Distinction.* — Quant aux attributions administratives elles peuvent être ramenées à trois principales qui sont : 1° l'administration proprement dite ; 2° le contrôle ; 3° le contre-seing.

1° L'*administration.* — Chaque ministre est l'administrateur supérieur de l'Etat pour tout ce qui concerne son département ministériel. Il doit assurer l'exécution des lois et des règlements qui émanent du chef de l'Etat. Il passe des traités au nom de l'Etat avec les particuliers. Il représente l'Etat devant le Conseil d'Etat.

2° Le *contrôle.* — Il surveille les actes de ses subordonnés, préfets, sous-préfets, maires.

3° Le *contre-seing.* — Qu'il doit apposer sur les actes du Président de la République, à raison de la règle de l'irresponsabilité du chef de l'Etat et de la responsabilité ministérielle.

§ 2. — Actes des ministres.

Distinction. — 1° A l'égard de leurs subordonnés, agents de l'administration, les actes des ministres consistent dans des circulaires, des instructions ou des ordres qui ne sont obligatoires que pour eux.

2° A l'égard des particuliers, *administrés*, ils agissent par voie d'arrêtés ministériels.

Le ministre peut-il faire des arrêtés réglementaires ? — C'est là une question très débattue.

Dégageons d'abord deux points certains : 1° le ministre a reçu le pouvoir réglementaire sur certaines matières en vertu de textes formels de loi. Par exemple, le règlement d'administration publique du 15 novembre 1846, sur la police des chemins de fer (art. 25, 29, 30), reconnaît au ministre des travaux publics le droit de déterminer le nombre de voitures composant un convoi ; en vertu de l'article 34, il est chargé d'homologuer les tarifs des transports ; une fois homologués ces tarifs constituent de véritables règlements, etc. ; — 2° le ministre exerce son contrôle sur les arrêtés réglementaires du préfet qu'il peut suspendre ou annuler, sans pouvoir cependant les modifier.

En dehors de ces deux cas, la question est très controversée. D'après certains auteurs, le pouvoir réglementaire appartiendrait aux ministres parce qu'ils sont chargés, comme auxiliaires du chef de l'Etat, de procurer l'exécution des lois et des règlements.

D'autres auteurs, avec plus de raison, refusent le pouvoir réglementaire au ministre. Le chef du pouvoir exécutif réglemente pour toute l'étendue du territoire, le préfet pour le département, le maire pour la commune. Il n'y a pas place pour le pouvoir réglementaire du ministre.

§ 3. — Recours contre les actes des ministres.

1° *Recours gracieux* auprès du ministre lui même ;
2° *Recours contentieux* en annulation devant le Conseil d'Etat ;
3° *Recours contentieux* proprement dit, pour violation d'un droit.

CHAPITRE III. — CONSEIL D'ÉTAT.

Double caractère du Conseil d'Etat. — Actuellement, le Conseil d Etat présente un double caractère :

1° C'est un Conseil consultatif, appelé à donner son avis en matière législative et administrative ;

2° C'est un *tribunal administratif*, ayant pour mission de statuer sur les contestations auxquelles peuvent donner naissance les actes administratifs.

Nous renvoyons à notre cinquième partie, consacrée au contentieux, pour tout ce qui est relatif à ce deuxième caractère du Conseil d'Etat.

Division. — Pour étudier le Conseil d'Etat, en tant que Conseil consultatif, nous diviserons nos matières de la façon suivante :
1° Notions historiques ;
2° Organisation actuelle du Conseil d'Etat ;
3° Attributions du Conseil d'Etat.

§ 1er. — Notions historiques.

Origine historique. — Le Conseil d'Etat a une double origine : 1° le Conseil du roi antérieur à 1789 ; 2° le Conseil d'Etat de la Constitution du 22 frimaire an VIII.

En 1789, le Conseil du roi comprenait *cinq Conseils* principaux : Conseil des affaires étrangères ; Conseil des dépêches ; Conseil des finances ; Conseil du commerce ; Conseil privé ou Conseil des parties.

L'Assemblée Constituante supprima le Conseil du roi. La Constitution de l'an VIII le rétablit sous le nom de Conseil d'Etat.

Constitution du 22 frimaire an VIII. — Sous cette constitution, le Conseil d'Etat était investi d'une autorité prépondérante. Il avait des attributions législatives, administratives et contentieuses.

Ses attributions législatives sont très importantes :

1° Il rédige les projets de loi, les amende et les soutient devant le Corps législatif ;

2° Il a le pouvoir d'interpréter la loi d'une façon obligatoire pour les tribunaux et les particuliers.

Au point de vue administratif, son pouvoir consiste à rédiger les règlements d'administration publique.

Monarchie constitutionnelle de 1814 à 1830. — Ni la charte de 1814, ni la charte de 1830 ne faisaient mention du Conseil d'Etat. Il fut organisé par plusieurs ordonnances (ordonnances des 2 février-12 mars 1831 et ordonnance du 18 septembre 1839), et par une loi du 19 juillet 1845.

Le Conseil a perdu son ancienne prépondérance. Au point de vue législatif, il est privé désormais du pouvoir d'interpréter les lois obligatoirement (loi du 30 juillet 1828) ; en outre, il n'a plus le pouvoir de rédiger les projets de loi et de les discuter devant le Corps législatif. Il était descendu au rang d'assemblée purement consultative dont l'avis était purement facultatif.

Au point de vue administratif, il ne rédigeait plus les règlements d'administration publique ; il donnait seulement son avis sur les règlements faits par le roi.

Constitution de 1848. — Dans l'esprit de la Constitution, le Conseil d'Etat était destiné à servir de contre-poids au gouvernement du Président de la République et à contrôler ses actes. Ses membres étaient nommés par l'Assemblée nationale et pouvaient être pris dans son sein. Ses attributions sont augmentées d'une façon notable.

Au point de vue législatif, le Conseil d'Etat devait être consulté sur tous les projets de loi émanant de l'initiative gouvernementale ; il pouvait être appelé à donner son avis sur les propositions de lois émanant de l'initiative parlementaire par un renvoi de l'Assemblée nationale. Mais, ni dans un cas ni dans l'autre, il ne pouvait être admis à prendre part à la discussion de la loi devant l'Assemblée nationale.

Au point de vue administratif, le Conseil d'Etat faisait seul les

règlements d'administration publique provenant de la délégation spéciale de la loi. Quant aux autres règlements, le Conseil d'Etat se bornait à préparer seulement le règlement ; le chef de l'Etat approuvait et publiait (art. 75, Constitution du 4 novembre 1848).

Constitution de 1852. — L'organisation du Conseil d Etat est établie sur le modèle de la Constitution de l'an VIII Ainsi, c'est lui qui est chargé de rédiger les projets de loi et de les discuter devant le Corps législatif.

Législation actuelle. — Supprimé par le gouvernement de la Défense nationale et remplacé par une commission provisoire (1), le Conseil d'Etat a été rétabli par la loi du 24 mai 1872 modifiée par la loi du 13 juillet 1879. Il faut joindre à ces deux lois le décret réglementaire du 2 août 1879.

** § 2. — Organisation actuelle du Conseil d'Etat.

Composition. — Le Conseil d'Etat se compose (art. 1er, loi du 13 juillet 1879 (2) et art. 24, loi des finances du 13 avril 1900) :

1° de 32 conseillers d'Etat en service ordinaire ;

2° de 20 conseillers d'Etat en service extraordinaire (3) ;

3° de 32 maîtres des requêtes ;

4° de 40 auditeurs, dont 18 de première classe et 22 de seconde classe.

Il comprend : un président, qui est le garde des sceaux, ministre de la justice ; un vice-président nommé par décret du Président de la République parmi les conseillers d'Etat, en service ordinaire.

Enfin un secrétaire général, ayant le rang et le titre de maître

(1) Cette commission était composée de huit conseillers d'Etat et de dix maîtres des requêtes, nommés par le gouvernement ; douze auditeurs, nommés par la commission elle-même, y étaient adjoints. La commission était divisée en deux sections administratives et une section du contentieux (Décrets du 15 septembre et du 19 septembre 1870).

(2) Cette loi a augmenté le nombre des membres du Conseil d'État. D'après la loi de 1872 il y avait 22 conseillers en service ordinaire, 15 conseillers en service extraordinaire, 24 maîtres des requêtes et 30 auditeurs.

(3) Deux lois récentes ont porté successivement de 18 à 20 le nombre de ces conseillers : la première, du 30 novembre 1895, pour donner un représentant au ministère des colonies, la seconde, du 30 décembre 1906, pour en donner un au ministère du travail et de la prévoyance sociale. En fait, ce dernier ministère compte deux conseillers en service extraordinaire, celui que possédait le ministère des cultes ayant été remplacé par un représentant du ministère du travail (Décret du 2 janvier 1907).

desrequêtes, dirige les bureaux ; auprès de chaque section est un secrétaire spécial

Nomination des membres du Conseil d'Etat. — *Conseillers d'Etat en service ordinaire.* — D'après la loi de 1872 les conseillers d'Etat en service ordinaire étaient nommés et révoqués par l'Assemblée nationale, comme sous la Constitution de 1848. La Constitution de 1875 a modifié cette règle et a établi que désormais les conseillers d'Etat en service ordinaire seraient nommés et révoqués par décret du chef de l'Etat rendu en Conseil des ministres. La moitié des places de conseillers d'Etat est réservée aux maîtres des requêtes (Loi du 13 avril 1900, art. 24).

Conseillers d'Etat en service extraordinaire. — Les conseillers d'Etat en service extraordinaire, sont de hauts fonctionnaires de l'administration centrale nommés et révoqués par décrets. Ils perdent de plein droit leur titre de conseiller d'Etat, dès qu'ils cessent d'appartenir à l'administration active ; ils ne reçoivent aucun traitement (art. 5, loi de 1872).

Pour être nommé conseiller d'Etat en service ordinaire ou en service extraordinaire il faut avoir trente ans accomplis (loi du 1er juillet 1888, art. 2).

Maîtres des requêtes. — Les maîtres des requêtes, le secrétaire général et le secrétaire spécial du contentieux sont nommés par décret, sur présentation du vice-président et des présidents de section. Ils sont révoqués par décrets individuels sur l'avis des présidents de section Il faut avoir 27 ans accomplis pour être nommé maître des requêtes. La moitié des places de maîtres des requêtes est réservée aux auditeurs de première classe.

Auditeurs. — Les auditeurs de seconde classe sont nommés par voie de concours ; depuis 1879, les auditeurs de 1re classe sont nommés par décret, sur la présentation du vice-président et des présidents de section (art. 2, loi de 1879). Les uns et les autres ne peuvent être révoqués que par décret individuel, et après avoir pris l'avis du vice-président, délibérant avec les présidents de section (art 5, loi de 1872).

Les auditeurs de 2e classe ne peuvent rester que huit ans en fonctions, les auditeurs de 1re classe indéfiniment. Pour être nommé auditeur de 2e classe, il faut avoir au moins 21 ans et au plus 26 ans ; pour être nommé auditeur de 1re classe avoir au plus 34 ans (art. 2, loi du 1er juillet 1887 et loi du 30 janvier 1907, art. 80).

Délégation à une fonction publique. — D'après la loi de 1879,

article 3, qui a modifié sur ce point la loi de 1872, les conseillers d'Etat en service ordinaire, maîtres des requêtes et auditeurs de 1re classe, peuvent, après trois années, être nommés à une fonction publique pour une durée qui n excédera pas trois ans, sans perdre leur rang Le nombre des membres ainsi nommés à des fonctions publiques ne pourra excéder un cinquième du nombre des conseillers, maîtres des requêtes ou auditeurs.

Incompatibilités. — Les fonctions de conseillers, ou de maîtres des requêtes sont incompatibles avec celles d'administrateur de toute compagnie privilégiée ou subventionnée (art. 7, loi de 1872).

Division du Conseil d'Etat en sections. — *Nombre de sections* — D'après la loi de 1872 le Conseil d'Etat était divisé en quatre sections, une section du contentieux et trois sections administratives (art 10).

La loi de 1879, augmentant le nombre des membres du Conseil d'Etat, a augmenté le nombre des sections ; elle l'a porté à cinq : une section du contentieux et quatre sections administratives (art. 4) (1).

Composition des sections. — Chaque section est composée d'un président de section, de 4 ou 5 conseillers d'Etat en service ordinaire (2), — sauf la section du contentieux qui en comprend 7 ; — d'un certain nombre de conseillers en service extraordinaire, de maîtres des requêtes, d'auditeurs de première et de seconde classe et enfin d'un secrétaire (art. 4, loi de 1879).

Le président de section est nommé par décret du Président de la République et choisi parmi les conseillers d'Etat en service ordinaire Le ministre de la justice peut présider les sections, sauf la section du contentieux.

(1) Le décret du 2 août 1879, rendu en exécution de cette dernière loi, a réparti de la façon suivante les quatre sections administratives entre les divers ministères (art. 1) :

1° Section de la législation, de la justice et des affaires étrangères ;

2° Section de l'intérieur, des cultes, de l'instruction publique et des beaux arts ;

3° Section des finances, de la guerre, de la marine et des colonies ;

4e Section des travaux publics, des postes et télégraphes, de l'agriculture et du commerce.

(2) C'est pour assurer l'exécution du décret du 16 juillet 1900, qui a porté de 6 à 7 le nombre des conseillers en service ordinaire de la section du contentieux, que le même decret a decidé que, suivant les nécessités du service, une section administrative pourra n'être composée que d'un président et de quatre conseillers en service ordinaire par décision rendue par le Président de la République, sur rapport du ministre de la justice, après avis du vice-président du Conseil d'Etat.

Répartition entre les sections. — Les conseillers d'Etat sont répartis entre les diverses sections par décret du chef de l'Etat. Les conseillers d'Etat en service extraordinaire ne peuvent être attachés à la section du contentieux

Les maîtres des requêtes et les auditeurs sont distribués entre les sections par arrêté du ministre de la justice, suivant les besoins du service (art. 10, loi de 1872).

Tous les trois ans, il peut être procédé à une nouvelle répartition des conseillers d'Etat et des maîtres des requêtes entre les diverses sections. Cette répartition est faite par décret du Président de la République en ce qui concerne les conseillers d'Etat, et par arrêté du ministre de la justice, sur la proposition du vice-président et des présidents de section, en ce qui concerne les maîtres des requêtes En dehors des époques fixées pour le roulement, les conseillers d'Etat ne peuvent être déplacés par décret du Président de la République, que sur leur demande et sur l'avis du vice-président du Conseil d Etat.

Chaque année, au 15 octobre, le ministre de la justice arrête, sur la proposition du vice-président, la répartition des auditeurs entre les sections (art. 5, décret du 2 août 1879).

Divers modes de réunion et de délibération du Conseil d'Etat. — *Trois modes de réunion.* — Le Conseil d'Etat se réunit et délibère de trois façons différentes .

1° En assemblée générale fermée ;

2° En sections ;

3° En assemblée publique du contentieux.

Nous réservons tout ce qui concerne la section du contentieux pour en parler dans notre cinquième partie.

1° *Assemblée générale fermée.* — C'est la réunion de tous les membres du Conseil d'Etat. Pour délibérer valablement, elle doit comprendre au moins 16 conseillers d'Etat en service ordinaire (art. 6, loi de 1879) (1).

La présidence appartient au ministre de la justice, à son défaut au vice-président du Conseil d'Etat, et à son défaut au président de section le plus ancien dans l'ordre du tableau.

Les séances de l assemblée générale ne sont pas publiques. Le rapport est fait à l'assemblée générale par un maître des requêtes.

Quant aux auditeurs, leur rôle consiste en principe à préparer l'instruction des affaires ; ils peuvent être chargés de faire le rapport.

(1) D'après la loi de 1872, il suffisait de la présence de 13 membres.

Le président a la police de l'assemblée, il dirige les débats, résume la discussion et pose les questions à résoudre (art. 17, même décret).

Ont voix délibérative à l'assemblée générale :

1° Les conseillers d Etat en service ordinaire, toujours ;

2° Les conseillers d'Etat en service extraordinaire, seulement dans les affaires qui dépendent du département ministériel auquel ils appartiennent ; dans les autres affaires, ils n'ont que voix consultative ;

3° Les maîtres des requêtes, dans les affaires dont le rapport leur a été confié ; ils n'ont que voix consultative dans les autres affaires.

Quant aux auditeurs, ils n'ont jamais que voix consultative en assemblée générale et seulement dans les affaires dont ils ont été rapporteurs (art. 11, loi de 1872).

En cas de partage, la voix du président est prépondérante (art. 6, loi de 1879).

2° *Assemblées de sections.* — Pour délibérer valablement, la section doit comprendre au moins trois conseillers en service ordinaire (art. 12, loi de 1872). La loi est plus exigeante, nous le verrons plus tard, pour la section du contentieux. La section est présidée par le président de la section ; et en cas d'empêchement, par le conseiller d'Etat le plus ancien dans l'ordre du tableau.

Le ministre de la justice ou le vice-président du Conseil d'Etat peut toujours réunir à la section compétente, soit la section de législation, soit telle autre section qu'il croira devoir désigner (art. 2, décret de 1879).

Lorsque plusieurs sections sont ainsi réunies, la présidence appartient, en l'absence du ministre de la justice, au vice président ou à celui des présidents de section qui est le premier dans l'ordre du tableau (art. 12, même décret).

Les séances ne sont pas publiques.

Tout ce que nous avons dit sur le rôle des membres du Conseil d'Etat réunis en assemblée générale s'applique aux assemblées de sections. Une seule différence existe : c'est pour les auditeurs ; tandis qu'ils n'ont que voix *consultative* dans les affaires dont ils sont les rapporteurs, en assemblée générale, ils ont voix *délibérative* pour ces affaires, dans l'assemblée de section (art. 11, loi de 1872).

Le président a voix prépondérante en cas de partage (art. 12, même loi).

§ 3. — Attributions du Conseil d'Etat.

Trois ordres d'attributions. — Le Conseil d'Etat a des attributions en trois ordres de matières :

1° En matière législative :
2° En matière administrative ;
3° En matière contentieuse (Renvoi à la cinquième partie).

Attributions en matière législative. — *Rôle consultatif.* — Le rôle du Conseil d'Etat en matière législative consiste à donner son avis :

1° Sur les projets d'initiative parlementaire que les Chambres jugent à propos de lui renvoyer ;

2° Sur les projets de lois préparés par le gouvernement et qu'un décret spécial ordonne de soumettre au Conseil d'Etat (art. 8, loi de 1872).

Des conseillers d'Etat peuvent être chargés par le gouvernement de soutenir devant les Chambres les projets de lois qui ont été renvoyés à l'examen du Conseil.

Le Conseil d'Etat actuel a donc en matière législative des attributions moins importantes que le Conseil d'Etat de l'an VIII, et que le Conseil d'Etat de 1852 qui composaient un des rouages principaux de l'appareil législatif.

Mode de délibérer. — En matière législative, le Conseil d'Etat délibère toujours, en section d'abord, puis en assemblée générale.

Attributions en matière administrative. — *Rôle consultatif.* — En matière administrative, le rôle du Conseil d'Etat est aussi un rôle purement consultatif. Mais son avis est tantôt nécessaire, tantôt facultatif.

I° *Avis nécessaire.* — Le Conseil d'Etat doit être nécessairement appelé à donner son avis :

1° Sur les décrets généraux, portant règlement d'administration publique ;

2° Sur les décrets spéciaux ou individuels, rendus dans la forme des règlements d'administration publique.

II° *Avis facultatif.* — Relativement à tous les autres décrets, le gouvernement est libre de demander l'avis du Conseil d'Etat ou de ne pas le demander.

Mode de délibérer. — En matière administrative, le Conseil d'Etat délibère : tantôt en assemblée de section, puis en assemblée générale ; tantôt en assemblée de section seulement.

En section, puis en assemblée générale :

1° Pour les décrets généraux portant règlement d'administration publique :

2° Pour les décrets spéciaux ou individuels rendus dans la forme des règlements d'administration publique ;

3° Pour toutes les nombreuses affaires énumérées dans l'article 7 du décret de 1879 modifié par un décret postérieur du 3 avril 1886.

IIe SECTION. — ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU DÉPARTEMENT

Triple caractère du département. — Le département a un triple caractère :

1° C'est une circonscription territoriale ;

2° C'est une unité administrative, ayant une organisation propre qui absorbe celle de l'arrondissement ;

3° C'est une personne morale

Nous renvoyons l'étude de ce troisième caractère à notre deuxième partie, consacrée aux personnes morales du droit administratif.

Le département considéré comme circonscription territoriale — Sur le département considéré comme circonscription territoriale, il suffit de faire observer qu'aucune modification ne peut être apportée au territoire d'un département que par une loi, après avis d'un Conseil général (loi du 18 août 1871, art. 50)

Une loi paraît être également nécessaire pour transférer le chef-lieu du département. La détermination des chefs-lieux de tous les départements résulte, en effet, d'une loi du 12 septembre 1791, et dès lors, il semble bien qu'une loi seule pourrait y apporter des dérogations. Cependant, une pratique contraire a été suivie sous le premier et le second Empire. Des changements de chef-lieu ont été opérés par simples décrets

Le département considéré comme unité administrative. — Les bases de l'organisation actuelle du département remontent à la loi du 28 pluviôse an VIII. Depuis cette loi, un seul organe nouveau a été créé, la Commission départementale, par la loi du 10 août 1871 sur les Conseils généraux.

Dans le département, l'administration active appartient au pré-

fet. assisté de certains auxiliaires, tels que le secrétaire général.

Près du préfet, sont placés deux conseils. représentant l'administration délibérante ou consultative : le Conseil de préfecture et le Conseil général.

CHAPITRE PREMIER. — DU PRÉFET.

Division du chapitre. — Nous étudierons successivement : 1° son organisation ; 2° ses attributions ; 3° les actes qu'il fait.

§ 1er. — Organisation.

Place occupée par le préfet dans la hiérarchie administrative. — Représentant de l'administration active dans le département, le préfet forme le troisième degré de la hiérarchie administrative. Il est placé immédiatement au-dessous des ministres ; son supérieur hiérarchique le plus direct est le ministre de l'intérieur ; mais il est sous l'autorité de chacun des autres ministres et communique avec eux pour les affaires qui ressortissent spécialement de leur ministère.

Nomination et révocation. — Le préfet est nommé et révoqué par décret du Président de la République.

Aucune condition spéciale d'âge ni de capacité n'est exigée ; pour être nommé préfet, il suffit d'être citoyen français.

Résidence. — Le préfet doit résider au chef-lieu de son département. Il ne peut s'absenter de son département sans une autorisation du ministre de l'intérieur.

Suppléance. — En cas d'absence ou d'empêchement, le préfet peut déléguer ses fonctions, soit au secrétaire général, soit à un membre du Conseil de préfecture. Lorsque le préfet sort du département, la délégation doit être approuvée par le ministre. A défaut de délégation, c'est le membre du Conseil de préfecture le plus ancien dans l'ordre du tableau, qui, de plein droit, remplace le préfet.

En cas de vacance d'une préfecture, à la suite de mort, révocation ou démission, c'est également le plus ancien membre du Conseil de préfecture dans l'ordre du tableau, qui, de droit, est le suppléant du préfet (Ord. du 29 mars 1821).

Division des préfectures en trois classes. — *Ancien système.* — Les préfectures avaient été diviséese trois classes, sui-

vant l'importance du département, par le décret du 27 mars 1852. Ces classes étaient territoriales et indépendantes de la personne du préfet. Le traitement variait avec la classe Un décret du 25 juillet 1855, remanié par un décret du 15 avril 1877, permettait seulement d'augmenter le traitement d'un préfet sur place (1).

Inconvénient. — Ce système présentait un grand inconvénient. Un préfet ne pouvait être élu à la classe supérieure qu'en changeant de département ; et ce changement avait lieu au moment où, par la connaissance qu'il avait acquise du pays, il pouvait y rendre le plus de services.

Réforme réalisée par le décret du 5 novembre 1907. — C'est pour éviter cet inconvénient dans l'avenir que le décret du 5 novembre 1907 a supprimé les classes territoriales de préfectures et les a remplacées par des classes personnelles. Un décret postérieur du 1er avril 1908 a fait une nouvelle répartition des classes de préfets, sous-préfets et secrétaires généraux (2).

§ 2. — Attributions.

Textes en vigueur. — Régies tout d'abord par la loi du 28 pluviôse an VIII, les attributions du préfet ont été augmentées d'une façon notable par deux décrets : le décret-loi du 25 mars 1852 et le décret du 13 avril 1861, auxquels la loi du 10 août 1871 et celle du 5 avril 1882 ont fait d'importantes modifications.

Triple rôle du préfet. — Au point de vue de ses attributions administratives, le préfet est revêtu d'un triple caractère (3) :

(1) Les préfets et les sous-préfets peuvent recevoir un traitement de disponibilité pendant une durée qui ne peut excéder six ans, ni la moitié de la durée de leurs services civils à l'Etat ; ce traitement ne peut dépasser six mille francs par an, ni la moitié du traitement moyen de la dernière année (Loi du 25 février 1901, art. 42).

(2) Voici cette répartition.

Préfets hors classe :

Préfet de la Seine	50.000 fr.
Préfet de police	40.000 »
10 préfets hors classe des départements	35.000 »
8 préfets de 1re classe	30.000 »
23 préfets de 2e classe	24.000 »
44 préfets de 3e classe	18 000 »
Administrateur du territoire de Belfort	12.000 »

(3) Il faut noter que si, au point de vue territorial, l'autorité du préfet est moins étendue que celle du ministre, puisqu'elle ne dépasse pas les limites du département, elle embrasse tous les services administratifs pro-

1° Il est l'agent du pouvoir central ;

2° Il est le délégué et le représentant du pouvoir central ;

3° Il est le représentant des intérêts du département.

1° **Le préfet agent du pouvoir central.** — En cette première qualité, le préfet n'a aucun pouvoir propre ; il n'est que l'exécuteur des ordres du Gouvernement. On dit qu'il agit *sous l'autorité* du pouvoir central (1).

Ses attributions sont de trois sortes :

a) Il a mission de faire exécuter les lois, les décrets et les instructions ministérielles ;

b) Il est chargé de soutenir dans le département l'action politique du gouvernement et de lui fournir tous les renseignements dont il a besoin ;

c) Il sert d'intermédiaire nécessaire entre les particuliers et l'Administration centrale, pour toutes les demandes qu'ils peuvent avoir à lui adresser.

2° **Le préfet délégué et représentant du pouvoir central.** — En cette qualité, le préfet a un pouvoir propre ; il est dépositaire de l'autorité administrative. On dit qu'il agit sous le *contrôle et la surveillance* du pouvoir central. Le ministre ne pourrait pas se substituer au préfet et agir à sa place. Mais en vertu du pouvoir que lui confère la hiérarchie, il pourrait suspendre, annuler ou même réformer les actes faits par le préfet en cette qualité (art 6, décret-loi de 1852).

Ses attributions sont les suivantes :

a) Le préfet a la direction ou le contrôle de la plupart des services d'intérêt général.

A ce point de vue il a une très grande variété d'attributions :

Il dirige les services d'hygiène, d'assistance et les services pénitentiaires, qui relèvent du ministère de l'intérieur. Au point de vue militaire il préside le Conseil de révision et surveille les opérations du recrutement. Au point de vue de l'enseignement, il nomme les instituteurs et préside le Conseil départemental primaire. Au point de vue financier, il rend exécutoire le rôle nominatif des contributions directes et statue sur les demandes en remise et en modération d'impôts. Au point de vue des travaux

prement dits, au lieu d'être restreinte à une spécialité comme celle des ministres.

(1) Il peut agir en personne ou faire agir ses subordonnés ; dans ce dernier cas, il opère une « *procuration d'action* », suivant l'expression de Rœderer dans l'exposé des motifs de la loi du 28 pluviôse an VIII (Ducrocq, I, n° 107).

publics, il prend l'arrêté de cessibilité dans la procédure d'expropriation, et autorise la servitude de fouille et d occupation temporaire.

b) Il exerce un pouvoir de contrôle ou de *tutelle* vis-à-vis des communes ou des établissements publics :

Droit de suspendre un Conseil municipal. un maire ou un adjoint pendant un mois ; droit d'approuver certaines délibérations du Conseil municipal, droit d'annuler ou de suspendre les arrêtés du maire et même de se substituer à lui ; droit de révoquer les gardes champêtres ; droit de nommer une partie des commissions administratives des hospices et des hôpitaux, etc

c) Il est chargé de la police administrative pour tout le département ; il peut faire des règlements pour le maintien de la sûreté, de la salubrité et de la tranquillité

En sorte que, comme le maire dans la commune, ainsi que nous le dirons plus loin, le préfet. dans son département, est à la fois chef de la *police administrative* et officier de *police judiciaire*, aux termes de l'article 10 du Code d'instruction criminelle.

d) Il représente l'Etat en justice, devant tous les tribunaux de son département, soit en demandant, soit en défendant ; il passe en son nom un certain nombre d'actes de gestion, baux, aliénations, etc. (1).

3° **Le préfet représentant des intérêts du département.** — Comme représentant du département, le préfet a un double rôle (art 3, loi de 1871) :

1° Il est chargé de l'instruction préalable des affaires qui intéressent le département

Il en résulte que le Conseil général ne peut statuer que sur les affaires dont il est saisi par le préfet. Il peut bien émettre le vœu d'être saisi de telle ou telle affaire, mais si le préfet refuse, le Conseil général ne pourra pas en délibérer. Il ne pourra que formuler une réclamation à l'autorité supérieure ;

2° Il est chargé de l'exécution des décisions du Conseil général et de la Commission départementale.

Les actes que le préfet passe en cette qualité sont des actes de gestion de la fortune du département, considéré comme personne morale du droit administratif. Ainsi, c'est lui qui, en exécution des décisions du Conseil général et sous le contrôle de la Com-

(1) Un décret du 26 février 1907 autorise le préfet à déléguer le sous-préfet ou le maire pour la passation des actes intéressant le domaine privé de l'Etat.

mission départementale, contracte au nom du département ; c'est lui qui le représente en justice, soit en demandant, soit en défendant ; c'est lui qui accepte les dons et les legs faits au département, etc.

Remarque importante : La qualité dominante chez le préfet c'est sa qualité de représentant du pouvoir central et non celle de représentant du département. La prédominance de cette qualité apparaît, lorsque l'État est en procès avec le département : le préfet représente l'Etat, et c'est un membre de la Commission départementale qui représente le département.

M. Berthélemy a exprimé cette idée d'une façon très ingénieuse en disant que le préfet était un fonctionnaire prêté par l'Etat au département.

§ 3. — Actes du préfet.

Division. — Le préfet peut faire deux sortes d'actes : des actes de gestion au nom de l'Etat ou du département, et des actes d'autorité, comme représentant du pouvoir exécutif.

Subdivision des actes d'autorité. — Les actes d'autorité du préfet sont appelés arrêtés préfectoraux. On les divise, comme les décrets, en deux classes :

1° Les arrêtés individuels ou spéciaux ;

2° Les arrêtés généraux ou réglementaires.

Les arrêtés *individuels ou spéciaux* sont relatifs à une personne ou à un objet déterminé ; ce sont, par exemple : les arrêtés portant nomination de fonctionnaires du département, ou accordant des autorisations, tels que les arrêtés d'alignement individuel.

Les arrêtés *généraux ou réglementaires* sont ceux par lesquels le préfet prescrit des mesures d'intérêt général pour tout le département.

Etendue du pouvoir réglementaire du préfet. — Le préfet a le pouvoir réglementaire dans l'étendue du département, non pas d'une façon absolue, comme on le dit à tort quelquefois, mais seulement dans les cas formellement prévus par la loi, notamment : d'après la loi de janvier 1790 (1), pour le maintien de la sûreté, de la salubrité, de la tranquillité publiques ; d'après de nombreuses lois postérieures, en matière de cours d'eau, de

(1) Cette loi qui a été faite pour les administrations départementales de la période révolutionnaire s'applique aujourd'hui au préfet qui leur a succédé.

chasse, de pêche, de chemins de fer, de chemins vicinaux, etc. Il exerce ce pouvoir sous le contrôle du ministre ; celui-ci peut les annuler ou en suspendre l'exécution, mais il ne peut les modifier.

Conditions de légalité des arrêtés réglementaires du préfet. — *Enumération.* — Pour être légalement rendus, les arrêtés réglementaires du préfet doivent remplir les conditions suivantes :

1° Ne pas contredire la loi, ni les règlements du chef de l'Etat.

2° Présenter le caractère de mesures de sûreté générale et de sécurité publique.

La Cour de cassation a refusé de reconnaître ce caractère aux arrêtés fixant l'heure du balayage des rues, ou le mode de transport des animaux de boucherie (18 juin 1861).

3° S'appliquer également à toutes les communes du département, ou à plusieurs d'entre elles.

En résumé, dans l'exercice de son pouvoir réglementaire, le préfet ne doit empiéter, ni sur le domaine de la loi, ni sur le pouvoir réglementaire du Président de la République, ni sur celui du maire.

Substitution possible du préfet au maire. — Cependant nous verrons plus loin, en étudiant la commune, que la loi municipale du 5 avril 1884, dans son article 99, a permis au préfet de faire des arrêtés réglementaires, au défaut du maire, sous certaines conditions déterminées.

Sanction pénale des arrêtés réglementaires du préfet.— Elle est établie, comme pour les décrets réglementaires du chef de l'Etat, par l'article 471, § 15, du Code pénal. Elle consiste dans une amende de 1 à 5 francs, prononcée contre ceux qui contreviennent aux arrêtés *légalement* faits. Le tribunal de simple police a le droit de juger la légalité de l'acte, par dérogation au principe de la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire.

Voies de recours contre les arrêtés du préfet.— Les arrêtés réglementaires du préfet, comme les arrêtés spéciaux et individuels, sont susceptibles d'un recours gracieux devant le préfet lui-même et d'un recours hiérarchique devant le ministre : ils sont également susceptibles d'un recours devant le Conseil d'Etat pour incompétence ou excès de pouvoir.

Les arrêtés individuels et spéciaux sont, en outre, susceptibles d'un recours proprement dit, devant le Conseil de préfecture ou devant le Conseil d'Etat, suivant les cas.

CHAPITRE II. — DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE PRÉFECTURE.

Historique. — Institué par la loi du 28 pluviôse an VIII, il avait été à plusieurs reprises supprimé : il a été rétabli dans toutes les préfectures par la loi du 21 juin 1865 (art. 5, § 1).

1° **Organisation.** — Il est nommé par décret. Aucune condition spéciale, ni d'âge, ni de capacité n'est requise : la qualité de citoyen français suffit. Il y a trois classes de secrétaires généraux. Ces classes sont personnelles et non plus territoriales depuis le décret précité du 5 novembre 1907 (1).

2° **Attributions.** — Le secrétaire général a la garde des archives de la préfecture et il est chargé de délivrer des expéditions (2).

Il peut être délégué par le préfet, nous l'avons vu, pour le remplacer en cas d'absence ou d'empêchement. Bien mieux, le préfet peut le charger, sous son contrôle et avec l'approbation du ministre de l'intérieur, d'une partie de l'administration départementale (Ordonnance du 6 avril 1817 et loi du 21 juin 1865).

Mais c'est en matière contentieuse, nous le verrons, que le secrétaire général a les attributions les plus importantes. Il joue devant le Conseil de préfecture, siégeant comme tribunal administratif, le rôle de ministère public (Décret du 30 décembre 1862, art. 3. Loi du 21 juin 1865, art. 5, § 2).

CHAPITRE III. — CONSEIL DE PRÉFECTURE.

Double caractère. — Comme le Conseil d'Etat, le Conseil de préfecture revêt une double qualité : 1° c'est un Conseil administratif (3), n'ayant en principe aucun pouvoir propre, donnant au

(1) Le décret du 1er avril 1908 a fait la répartition suivante des classes de secrétaires généraux :

2 secrétaires généraux hors classe.

Préfecture de la Seine	. . . .	18.000 fr.
Préfecture de police	. . . .	15.000 fr.
20 secrétaires généraux de 1re classe	. . . .	7.000 fr.
28 —	2e classe.	6.000 fr.
36 —	3e classe.	4.500 fr.

(2) Sauf pour les archives du Conseil de préfecture dont la garde a été confiée au secrétaire greffier par la loi du 21 juin 1865, et pour les expéditions des arrêtés du Conseil de préfecture qu'il appartient également au secrétaire-greffier de délivrer d'après la loi du 22 juillet 1889.

(3) La loi du 28 pluviôse an VIII, qui a créé le Conseil de préfecture, en

préfet de simples avis ; 2° c'est un tribunal administratif, avec pouvoir propre de rendre des jugements.

Nous renvoyons l'étude de ce qui concerne cette dernière qualité à notre cinquième partie, consacrée au contentieux. Pour le moment nous n'étudierons le Conseil de préfecture que comme Conseil administratif.

Différences entre le Conseil de préfecture et le Conseil général. — Une première question peut se présenter à l'esprit : on peut se demander pourquoi il existe auprès du préfet deux Conseils administratifs, le Conseil de préfecture et le Conseil général, et à quel besoin correspondent ces deux Conseils. On peut répondre que la coexistence de deux Conseils auprès du préfet s'explique par la double qualité du préfet. Le Conseil de préfecture est placé auprès de lui, en tant qu'il agit comme représentant du pouvoir central ; le Conseil général, en tant qu'il est le représentant du département.

On peut indiquer deux autres différences importantes entre les deux Conseils.

Les membres du Conseil de préfecture sont nommés par le pouvoir central ; les membres du Conseil général sont élus par le suffrage universel

Le Conseil de préfecture n'émet que de simples avis qui ne lient en aucune façon le préfet ; le Conseil général, au contraire, a un pouvoir propre ; il rend des délibérations dont le préfet n'est que l'exécuteur.

Division du chapitre. — Nous examinerons successivement l'organisation du Conseil de préfecture et ses attributions.

§ 1er. — Organisation.

Historique. — Créé par la loi du 28 pluviôse an VIII, le Conseil de préfecture a été réorganisé par un décret du 30 décembre 1862 et par une loi du 21 juin 1865 encore en vigueur.

Composition. — Le Conseil de préfecture comprend de 3 à 4 membres : 4 membres dans 28 départements les plus importants indiqués par la loi (art. 1er, loi de 1865) (1).

avait fait un tribunal administratif ; sauf pour les autorisations de plaider données aux communes, cette loi ne lui avait pas conféré le pouvoir de délibérer comme Conseil administratif, ce n'est que plus tard par des lois successives que ce pouvoir lui a été attribué et qu'il est apparu avec ce second caractère.

(1) Le Conseil de préfecture d'Alger avait cinq membres (Décret du 26 mars

Les conseillers de préfecture sont nommés et révoqués par décret du Président de la République. Il sont comme les préfets répartis en trois classes Depuis le décret du 5 novembre 1907, que nous avons déjà cité pour les préfets, ces classes ne sont plus territoriales, mais personnelles.

Conditions d'âge et de capacité. — Incompatibilités. — Pour être conseiller de préfecture, il faut : 1° avoir 25 ans accomplis.

2° Etre licencié en droit, ou bien avoir rempli pendant dix ans des fonctions rétribuées dans l'ordre administratif ou judiciaire, ou bien encore avoir été, pendant le même espace de temps, membre d'un Conseil général ou maire (art. 2).

En sorte que, par une bizarrerie de nos lois administratives, on exige plus de garanties d'un conseiller de préfecture que d'un préfet

Les fonctions de conseiller de préfecture sont incompatibles avec un autre emploi public et avec l'exercice d'une profession (art. 3).

Présidence. — Vice-présidence. — La présidence du Conseil de préfecture appartient au préfet avec voix prépondérante.

Mais chaque année, un décret doit désigner un membre du Conseil de préfecture qui devra présider en l'absence ou en cas d'empêchement du préfet (art. 4, loi de 1865).

L'attribution de la présidence de droit au préfet a soulevé des critiques très justes. Pouvant s'exercer même lorsque le Conseil siège au contentieux, elle prive les justiciables de toute garantie d'impartialité.

Suppléance. — Pour délibérer valablement, les membres du Conseil de préfecture doivent être au nombre de trois.

En cas d'insuffisance des membres du Conseil, ou en cas de partage, c'est un conseiller général qui est appelé à siéger au Conseil de préfecture comme suppléant. Il est désigné à la pluralité des voix — le préfet ou celui qui préside à sa place ayant voix prépondérante — par les membres restant au Conseil (art. 1 à 6, arrêté des consuls du 16 fructidor an IX).

En cas d absence ou d'empêchement de tous les membres du Conseil de préfecture, ils sont suppléés par un égal nombre de membres du Conseil général désignés par arrêté du ministre de

1865), mais à partir de 1907 le nombre de ses membres sera ramené à trois par voie d'extinction (Décret du 22 juillet 1905).

l'intérieur sur présentation du préfet (art. 1 et 2, décret du 16 juin 1808).

§ 2. — Attributions.

Rôle consultatif. — Au point de vue purement administratif, le Conseil de préfecture n'a pas en principe de pouvoir propre ; il donne au préfet de simples avis que le préfet n'est jamais tenu de suivre. Le préfet peut toujours, sur toute matière, demander à son Conseil de préfecture son avis.

Sur certaines matières, de nombreuses lois lui font un devoir de consulter le Conseil de préfecture (Loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, etc., etc.). — Dans ces cas, si le préfet omettait de demander l'avis du Conseil de préfecture, l'arrêté qu'il prendrait serait entaché d'excès de pouvoir.

Dans certains cas, la loi oblige le préfet à statuer en Conseil de préfecture, sans que celui-ci ait à lui fournir un avis, par simple mesure de publicité.

Pouvoir de décision. — Par exception, dans un cas, le Conseil de préfecture avait un pouvoir propre de décision : c'était, d'après la loi du 28 pluviôse an VIII (art. 4, § 6), pour autoriser les communes à plaider. Cette disposition avait été étendue à certains établissements publics communaux par les lois postérieures. Cette attribution a presque entièrement disparu par la loi du 8 janvier 1905 dont nous parlerons plus loin.



CHAPITRE IV. — DU CONSEIL GÉNÉRAL.

Historique. — *Définition.* — Le Conseil général a été créé par la loi du 28 pluviôse an VIII qui en déterminait à la fois l'organisation et les attributions. Depuis la loi du 23 juin 1833 jusqu'à la loi actuellement en vigueur, l'organisation et les attributions du Conseil général ont été réglées par des lois différentes.

La loi actuellement en vigueur est la loi du 10 août 1871 : comme la loi du 28 pluviôse an VIII, elle détermine à la fois l'organisation et les attributions du Conseil général.

Caractères et réformes importantes de la loi du 10 août 1871. — Le caractère de la loi du 10 août 1871 est d'être une véritable loi de *décentralisation administrative.*

Les réformes de la loi du 10 août 1871 peuvent être ramenées à deux principales :

1° Elle restreint pour l'administration départementale le système de la *tutelle administrative*, en réduisant à quelques cas seulement la nécessité de l'autorisation pour la mise à exécution des délibérations du Conseil général. Sur ce point, elle a suivi la voie tracée par la loi précédente du 18 juillet 1866, qui avait, pour de nombreuses affaires, permis au Conseil général de prendre des délibérations définitives.

2° Elle crée un organe nouveau, le seul qui ait été créé dans notre appareil administratif depuis la loi fondamentale du 28 pluviôse an VIII : la Commission départementale, commission élue par le Conseil général dans son sein et destinée à fonctionner d'une façon permanente, dans l'intervalle de ses sessions.

Division du chapitre. — Pour donner le commentaire de la loi du 10 août 1871, nous étudierons successivement l'organisation du Conseil général et ses attributions.

§ 1er. — Organisation.

Historique. — Nous avons dit que la loi du 28 pluviôse an VIII avait déterminé à la fois l'organisation et les attributions du Conseil général.

Depuis 1833, l'organisation du Conseil général était réglée par des lois spéciales :

1° Par la loi du 22 juin 1833, qui avait posé le principe de l'élection des membres du Conseil général ;

2° Par le décret du 3 juillet 1848, qui avait substitué au suffrage restreint et censitaire de la loi précédente le suffrage universel ;

3° Par la loi du 7 juillet 1852, d'après laquelle le président et le secrétaire du Conseil général étaient nommés par le chef de l'Etat.

Nous savons qu'aujourd'hui l'organisation, de même que les attributions du Conseil général, sont régies par la loi du 10 août 1871.

a) *Formation des Conseils généraux.*

Composition. — Le Conseil général se compose d'autant de membres qu'il y a de cantons dans le département : chaque can-

ton élit un conseiller général au scrutin uninominal (art. 1er) (1).

L'élection a lieu au suffrage universel ; d'après l'article 2, l'élection se faisait sur la liste électorale, spécialement dressée pour les élections municipales, différente de la liste électorale pour les élections législatives. La loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale a supprimé la liste électorale spéciale pour les élections municipales. L'élection se fait donc aujourd'hui sur la liste électorale unique qui est la même pour toutes les élections.

Conditions d'éligibilité. — Pour être éliglible au Conseil général il faut remplir les conditions suivantes (art. 6) :

1° Etre citoyen français :

2° Avoir 25 ans accomplis ;

3° Etre inscrit sur une liste électorale quelconque ou justifier qu'on devait y être inscrit avant le jour de l'élection ;

4° Etre domicilié dans le département. ou être inscrit au rôle d'une des quatre contributions directes au 1er janvier de l'année dans laquelle se fait l'élection, ou justifier qu'on devait y être inscrit à ce jour, ou avoir hérité depuis la même époque d'une propriété foncière dans le département.

Toutefois, le nombre des conseillers généraux non domiciliés ne pourra dépasser le quart du nombre total dont le Conseil doit être composé.

Incapacités. — L'incapacité est l'inaptitude à être élu ; elle rend l'élection nulle.

Sont frappés d'une incapacité absolue les citoyens pourvus d'un conseil judiciaire (art. 7).

Sont frappés d'une incapacité relative d'être élus, dans le lieu où ils exercent leurs fonctions, certains fonctionnaires de l'Etat, du département ou de la commune énumérées dans l'article 8 (2).

Incompatibilités. — A la différence de l'incapacité, l'incompatibilité n'a pas pour effet d'annuler l'élection ; mais elle met le conseiller général élu dans la nécessité d'opter entre sa fonction et le mandat de conseiller général.

Sont incompatibles avec le mandat de conseiller général :

1° Les fonctions énumérées dans les nos 1 à 7 de l'article 8 (art. 9) : dans toute la France ;

(1) Le nombre des membres varie ainsi de 17 (Pyrénées-Orientales) à 67 (Nord).

(2) Nous renonçons à publier en note les textes de lois comme dans les précédentes éditions. Nous renvoyons désormais à l'excellent petit recueil des lois et règlements administratifs publié par M. Berthélemy à la librairie Marescq aîné.

2° Les fonctions dont les agents sont salariés ou subventionnés sur les fonds départementaux, telles que les fonctions d'architecte départemental, d'agents-voyers, etc. La même incompatibilité existe à l'égard des entrepreneurs des services départementaux (art. 10) (1);

3° Un autre mandat de conseiller général dans un autre département. Nul ne peut être membre de plusieurs Conseils généraux (art. 11).

Procédure des élections. — Les électeurs sont convoqués par le pouvoir exécutif : il doit y avoir un intervalle de quinze jours francs au moins, entre la date du décret de convocation et le jour de l'élection.

L'élection a toujours lieu le dimanche. Le scrutin est ouvert à sept heures du matin et clos le même jour à six heures. Le dépouillement a lieu tout de suite (art. 12).

Immédiatement après le dépouillement du scrutin, les procès-verbaux de chaque commune, arrêtés et signés, sont portés au chef-lieu du canton par deux membres du bureau. Le recensement général des votes est fait par le bureau chef-lieu et le résultat est proclamé par son président qui adresse tous les procès-verbaux et les pièces au préfet (art. 13).

Nul n'est élu membre du Conseil général au premier tour de scrutin, s'il n'a réuni : 1° la majorité absolue des suffrages exprimés ;

2° Un nombre de suffrages égal au quart des électeurs inscrits (art. 14).

Lorsque ces conditions ne sont pas remplies, il y a lieu à un second tour de scrutin, auquel il est procédé le dimanche suivant (art. 12, *in fine*).

Au second tour de scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants. Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé (art. 14, *in fine*).

Contentieux des élections. — *Juridiction compétente.* — Sous l'empire de la loi de 1871, art. 16, c'était le Conseil général lui-même qui vérifiait les pouvoirs de ses membres et statuait d'une façon souveraine sur les réclamations élevées contre les élections : il était sur ce point assimilé aux assemblées législati-

(1) Cette incompatibilité n'est pas applicable aux médecins de l'assistance publique et aux vétérinaires chargés du service des épizooties (Loi du 10 juillet 1901).

ves. La loi du 31 juillet 1875 lui a enlevé ce pouvoir ; d'après cette loi, c'est le Conseil d'Etat, comme premier et dernier degré de juridiction, qui est compétent pour connaître des contestations auxquelles les élections donnent lieu.

Par qui les élections peuvent être arguées de nullité ? — Par tout électeur du canton, par les candidats, par les membres du Conseil général et par le préfet.

Délai. — Si la réclamation n'a pas été consignée dans le procès-verbal, elle doit être déposée dans les dix jours qui suivent l'élection, soit au secrétariat de la section du contentieux du Conseil d'Etat, soit au secrétariat général de la préfecture du département où l'élection a lieu.

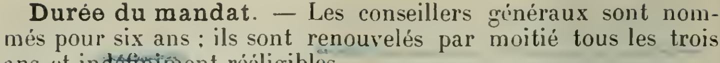
Le préfet a, pour réclamer contre les élections, un délai de vingt jours à partir du jour où il aura reçu les procès-verbaux des opérations électorales. Il envoie sa réclamation au Conseil d'Etat ; elle ne peut être fondée que sur l'inobservation des conditions et formalités prescrites par les lois.

La réclamation doit être notifiée à la partie intéressée dans le délai d'un mois à compter du jour de l'élection (art. 15 modifié par la loi de 1875).

Procédure devant le Conseil d'Etat. — Les réclamations contre les élections sont jugées sans frais ; elles sont dispensées du timbre et du ministère des avocats au Conseil d'Etat : elles sont jugées définitivement par la section du contentieux ou par la section temporaire du contentieux. Le débat ne peut porter que sur les griefs relevés dans les réclamations, à l'exception des moyens d'ordre public qui pourront être produits en tout état de cause.

Questions préjudicielles. — Lorsque la réclamation est fondée sur l'incapacité légale de l'élu, le Conseil d'Etat surseoit à statuer jusqu'à ce que la question préjudicielle ait été jugée par les tribunaux compétents et fixe un bref délai dans lequel la partie qui aura élevé la question préjudicielle doit justifier de ses diligences. Les questions préjudicielles seront jugées sommairement par les tribunaux, S'il y a appel, l'acte d'appel devra être notifié, sous peine de nullité, dans le délai de dix jours à partir du jugement quelle que soit la distance des lieux.

Délai de la décision. — Le Conseil d'Etat doit rendre sa décision dans le délai de trois mois à partir de l'arrivée des pièces au secrétariat du Conseil. Lorsqu'il y aura renvoi devant les tribunaux, le délai de trois mois ne courra que du jour où la décision judiciaire sera devenue définitive (art. 16 nouveau).



Durée du mandat. — Les conseillers généraux sont nommés pour six ans ; ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans et indéfiniment rééligibles.

En cas de renouvellement intégral — pour cause de dissolution, ou démission collective — à la session qui suit ce renouvellement, le Conseil général divise les cantons du département en deux séries, en répartissant, autant que possible, dans une proportion égale, les cantons de chaque arrondissement dans chaque série, et il procède ensuite à un tirage au sort pour régler l'ordre du renouvellement des séries (art. 21, loi de 1871).

Option. — Il y a lieu à option de la part du conseiller général qui a été élu dans plusieurs cantons. Il doit faire connaître son option au président du Conseil général dans les trois jours qui suivent l'ouverture de la session et, en cas de contestation, dans les trois jours à partir de la notification de la décision du Conseil d'Etat. A défaut d'option dans ce délai, le Conseil général détermine en séance publique, et par la voie du tirage au sort, à quel canton le conseiller appartiendra.

Annulation d'élection. — Lorsque le nombre des conseillers non domiciliés dans le département dépasse le quart du Conseil, le Conseil général détermine également, en séance publique, et par la voie du tirage au sort, celui ou ceux dont l'élection doit être annulée. Si une question préjudicielle s'élève sur le domicile, le Conseil général surseoit et le tirage au sort est fait par la Commission départementale pendant l'intervalle des sessions (art. 17 nouveau).

Démission volontaire.— Lorsqu'un conseiller général donne sa démission, il l'adresse au président du Conseil général ou au président de la Commission départementale, qui en donne immédiatement avis au préfet (art. 20, loi de 1871).

Démission forcée. — 1° *Par le Conseil général.* — La démission d'un conseiller général est prononcée par le *Conseil général* dans deux cas :

a) Lorsque, par une cause survenue postérieurement à son élection, il se trouve dans un cas d'incapacité ou d'incompatibilité prévu par les articles 7, 8, 9, 10, ou se trouve frappé de l'une des incapacités qui font perdre la qualité d'électeur La démission est prononcée d'office ou sur la réclamation d'un électeur (art. 18) ;

b) Lorsqu'un conseiller général a manqué à une session ordinaire sans excuse légitime admise par le Conseil. La démission est prononcée dans la dernière séance de la session (art. 19).

2° *Par le Conseil d'Etat.* — La démission d'un conseiller général peut être prononcée dans un cas par le *Conseil d'Etat*, aux termes de la loi du 7 juin 1873 :

C'est lorsqu'il a refusé, sans excuse valable, de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par la loi, par exemple en matière de conseil de révision ou pour la formation de la liste du jury criminel (art. 1er). Le refus résulte soit d'une déclaration expresse adressée à qui de droit ou rendue publique par son auteur, soit de l'abstention persistante après avertissement de l'autorité chargée de la convocation (art. 2). C'est le ministre de l'intérieur, avisé par le préfet, qui saisira le Conseil d'Etat (art. 4).

Le Conseil d'Etat devra statuer dans les trois mois, à peine de déchéance.

Le membre déclaré démissionnaire ne peut être réélu avant le délai d'un an (art. 3). Cette loi n'est pas spéciale au Conseil général ; elle s'applique au Conseil d'arrondissement et au Conseil municipal.

Convocation des électeurs. — En cas de vacance par option, démission, décès ou toute autre cause, les électeurs devront être réunis dans le délai de trois mois. Toutefois, si le renouvellement légal de la série, à laquelle appartient le siège vacant, doit avoir lieu avant la prochaine session ordinaire du Conseil général, l'élection partielle se fera à la même époque. La Commission départementale est chargée de veiller à l'exécution de cette règle ; elle adresse à cet effet ses réquisitions au préfet, et, s'il y a lieu, au ministre de l'intérieur (art. 22).

b) *Fonctionnement du Conseil général.*

Sessions ordinaires. — *Epoques normales.* — Le Conseil général a deux sessions ordinaires par an (art. 23, loi de 1871, combiné avec article unique, loi du 12 août 1876).

L'une a lieu de plein droit, le second lundi qui suit Pâques ; elle ne peut excéder quinze jours.

L'autre a lieu de plein droit le premier lundi qui suit le 15 août ; elle ne peut être retardée qu'en vertu d'une loi ; sa durée ne peut excéder un mois. C'est la session la plus importante, celle du budget et des comptes.

La loi de 1871 n'avait déterminé que l'époque de la session d'août, laissant au Conseil général ou à la Commission départementale, suivant les cas, le soin de fixer l'autre session. C'est la loi du 12 août 1876 qui l'a fixée d'une façon invariable.

Ajournement de la session d'août. — Loi du 9 juillet 1907. — D'après cette loi le Conseil général peut, au cours de sa session de Pâques, décider que la deuxième session de l'année aura lieu à une époque postérieure au mois d'août, sans pouvoir dépasser le 1er octobre, et pourvu que ses travaux soient terminés au plus tard le 8 octobre. Voici pourquoi. Dans certains départements, le Conseil général se réunissait pour la forme en août, mois des vacances et des villégiatures et renvoyait la suite de ses travaux en octobre. Cette pratique n'était pas légale, et le retard apporté par le Conseil à se réunir en octobre et à répartir les impôts entre les arrondissements retardait les travaux de la direction des contributions directes. C'est pour y mettre fin dans l'avenir que la loi nouvelle a été faite.

Sessions extraordinaires. — Le Conseil général peut être réuni extraordinairement dans deux cas :

1° Par décret du chef de l'Etat ;

2° Si les deux tiers des membres en adressent la demande écrite au président. Le président en donne avis immédiatement au préfet qui devra convoquer d'urgence.

La durée des sessions extraordinaires ne peut dépasser huit jours (art. 24).

Bureau du Conseil général. — Le bureau du Conseil général est composé d'un président, d'un ou de plusieurs vice-présidents et de secrétaires.

Le bureau est élu chaque année à l'ouverture de la session d'août par le Conseil général réuni sous la présidence du doyen d'âge, le plus jeune membre faisant fonctions de secrétaire. L'élection a lieu à la majorité absolue et au scrutin secret (art. 25).

Séances. — Les séances des Conseils généraux sont *publiques*. Néanmoins, sur la demande de cinq membres, du président ou du préfet, le Conseil général par assis et levé, sans débats, décide qu'il se formera en *comité secret* (art. 28).

Le préfet a entrée au Conseil général, il est entendu quand il le demande et assiste aux délibérations, excepté quand il s'agit de l'apurement de ses comptes (art. 27).

Le Conseil général fait son règlement intérieur (art. 26).

Le président seul (1) a la police de l'assemblée. Il peut faire ex-

(1) Cependant un avis du Conseil d'Etat du 3 décembre 1874 décide que le président ne peut pas directement requérir la force publique ; il doit s'adresser au préfet qui, sous sa responsabilité, prendra les mesures utiles.

pulser ou arrêter tout individu qui trouble la séance (art. 20).

Délibérations. — Pour délibérer valablement, il faut la présence de la moitié plus un des membres dont est composé le Conseil général (1). Les votes sont recueillis *au scrutin public*, lorsque le sixième des membres présents le demande ; le résultat des scrutins publics énonçant les noms des votants est reproduit dans le procès-verbal. En cas de partage le président a voix prépondérante (art. 30).

Procès-verbaux des séances. — Les procès-verbaux des séances sont rédigés par un des secrétaires, arrêtés au commencement de chaque séance et signés par le président et le secrétaire. Ils contiennent les rapports, les noms des membres qui ont pris part à la discussion et l'analyse de leurs opinions. Tout électeur ou contribuable du département a droit de demander la communication sans déplacement et de prendre copie de toutes les délibérations des séances du Conseil général, ainsi que des procès-verbaux des séances publiques et de les reproduire par la presse (art. 32).

Nullité des délibérations. — Les délibérations du Conseil général sont nulles dans deux cas :

1° Lorsqu'elles sont relatives à des objets qui ne sont pas compris légalement dans ses attributions. La nullité est prononcée par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique ;

2° Lorsqu'elles ont été prises hors des réunions prévues ou autorisées par la loi.

Dans ce cas, le préfet, par un arrêté motivé, déclare la réunion illégale, prononce la nullité des actes, prend toutes les mesures nécessaires pour que l'assemblée se sépare immédiatement. Il transmet son arrêté au procureur général du ressort, pour l'exécution des lois et l'application, s'il y a lieu, des peines édictées par l'article 258 du Code pénal. En cas de condamnation, les membres condamnés sont déclarés par le jugement exclus du Conseil et iné-

(1) Qu'arrive-t-il lorsque ce quorum n'est pas atteint? La loi du 19 août 1871 était muette sur ce point. Cette lacune a été comblée par la loi du 31 mars 1886 qui distingue deux cas : 1er cas, le quorum n'est pas atteint le premier jour de la session. Dans ce cas, la session est renvoyée de plein droit au lundi suivant sur une convocation d'urgence faite par le préfet. Les délibérations sont alors valables quel que soit le nombre des membres présents. 2e cas, le quorum n'est pas atteint au cours d'une session. Les délibérations sont renvoyées au surlendemain, et alors elles sont valables, quel que soit le nombre des votants. Dans les deux cas, les noms des membres absents doivent être incrits au procès-verbal.

ligibles pendant les trois années qui suivront la condamnation (art. 35).

*__Dissolution du Conseil général.__— Un Conseil général peut être dissous par *décret* du chef de l'Etat ; mais la loi distingue suivant que la dissolution est prononcée pendant les sessions des Chambres ou dans l'intervalle des sessions :

1° Pendant les sessions des Chambres, la dissolution d'un Conseil général ne peut être prononcée par le chef du pouvoir exécutif que sous l'obligation expresse d'en rendre compte aux Chambres dans le plus bref délai possible. En ce cas, *une loi* fixe la date de la nouvelle élection, et décide si la Commission départementale doit conserver son mandat jusqu'à la réunion du nouveau Conseil général, ou autorise le pouvoir exécutif à en nommer provisoirement une autre (art. 35).

2° Dans l'intervalle des sessions des Chambres, le chef du pouvoir exécutif peut prononcer la dissolution du Conseil général pour des causes spéciales à ce Conseil ; ce décret doit être motivé. Il ne peut jamais être rendu par voie de mesure générale. Il convoque en même temps les électeurs du département pour le quatrième dimanche qui suit. Le nouveau Conseil général se réunit de plein droit le deuxième lundi après l'élection et nomme sa Commission départementale (art. 36).

§ 2. — Attributions.

Historique. — Les attributions du Conseil général ont successivement été réglées :

1° *Par la loi organique du* 28 *pluviôse an VIII*, qui a créé le Conseil général et en a déterminé l'organisation et les attributions. Cette loi ne reconnaissait au Conseil général aucun pouvoir propre de décision ; elle ne lui donnait le droit d'émettre que des avis. L'administration pouvait prendre des mesures dans l'intérêt du département, même à l'encontre des délibérations du Conseil général ;

2° *Par la loi du* 10 *mai* 1838. — Cette loi reconnaît au Conseil général le pouvoir de décision pour tout ce qui touche aux affaires d'intérêt départemental ; désormais son consentement est nécessaire pour qu'un acte concernant le département et soumis à sa délibération puisse être fait par l'administration ; mais aucune de ses délibérations n'est exécutoire par elle-même ; toutes sont soumises à la nécessité d'une autorisation. Depuis le décret de

déconcentration du 25 mars 1852, c'était le préfet qui donnait l'autorisation (*Tutelle administrative*).

D'après cette loi de 1838, il y avait trois choses à distinguer :

a) La délibération du Conseil général ;

b) L'autorisation nécessaire pour son exécution ;

c) L'exécution par l'administration active.

3° *Par la loi du* 18 *juillet* 1866. — Cette loi a modifié la loi de 1838 en distinguant deux sortes de délibérations :

1° Délibérations soumises à autorisation ;

2° Délibérations définitives, exécutoires sans autorisation.

Législation actuelle. — Actuellement, les attributions comme l'organisation du Conseil général, sont régies par la loi du 10 août 1871. L'une des innovations de cette loi a consisté à poser en principe que les délibérations du Conseil général seraient exécutoires sans autorisation formelle ; la nécessité de l'autorisation ne subsiste que dans quelques cas déterminés limitativement. Mais si l'administration n'a plus à autoriser les délibérations du Conseil général, elle exerce sur ses actes un *pouvoir de contrôle*, — par le droit qui lui appartient d'annuler ou de suspendre ses délibérations.

Division des attributions. — On peut envisager les attributions du Conseil général à deux points de vue :

1° Au point de vue de l'autorité qui s'attache à ses délibérations ;

2° Au point de vue de la nature de sa mission.

1° Attributions du Conseil général au point de vue de l'autorité qui s'attache à ses délibérations. — *Classification.* — A ce premier point de vue on peut diviser en six classes les attributions du Conseil général :

1° Le Conseil général rend des délibérations souveraines ;

2° Le Conseil général rend des délibérations définitives, sauf annulation ;

3° Le Conseil général rend des délibérations exécutoires, sauf suspension ;

4° Le Conseil général rend des délibérations exécutoires, après approbation ;

5° Le Conseil général donne des avis ;

6° Le Conseil général émet des vœux et formule des réclamations.

1° *Délibérations souveraines* (sauf controverse) (1). — Ce sont

(1) M. Berthélemy se sépare sur ce point de la majorité des auteurs et

des délibérations, exécutoires par elles-mêmes, et qui, d'après la juriprudence. échappent à tout contrôle du pouvoir exécutif. Celui-ci ne pourrait ni les annuler, ni en suspendre l'exécution. Le Conseil général rendrait ces délibérations comme délégué du pouvoir législatif.

Les matières, sur lesquelles elles portent, sont énumérées dans les articles 37, 38, 40 et 42 de la loi du 10 août 1871.

Ce sont notamment :

a) La répartition des impôts au 2[e] degré, entre les arrondissements ainsi que nous le verrons plus loin en étudiant la matière des impôts (1) ;

b) La détermination des centimes additionnels départementaux dont la perception est autorisée par les lois et les centimes additionnels extraordinaires, dans la limite du maximum fixé annuellement par la loi des finances ;

c) La fixation du maximum du nombre de centimes additionnels que les Conseils municipaux sont autorisés à voter, etc.

2° *Délibérations définitives sauf annulation*. — Ces délibérations sont exécutoires si, dans un certain délai déterminé par la loi, l'annulation n'en a pas été demandée et prononcée.

L'annulation doit être demandée par le préfet dans un délai de vingt jours à partir de la clôture de la session ; la demande doit être notifiée au président du Conseil général et au président de la Commission départementale.

L'annulation est prononcée par un *décret* du chef de l'Etat rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

L'annulation ne peut être prononcée que pour excès de pouvoir ou pour violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique.

L'annulation doit être prononcée dans le délai de deux mois à partir de la notification de la demande au président du Conseil général ou de la Commission départementale ; passé ce délai, la délibération est exécutoire (art. 47).

de la jurisprudence. Il enseigne que les délibérations dont il s'agit n'ont aucun caractère législatif, ce sont des délibérations réglementaires. Il n'admet pas non plus qu'elles sont souveraines, mais qu'elles sont définitives sauf annulation.

1. C'est ainsi que le Conseil d'Etat a décidé que si le délibération du Conseil général violait à cet égard une disposition de loi, ni la commune lésée ni le gouvernement ne pourrait la faire tomber (Conseil d'Etat, 28 décembre 1894, Leb. chr., p. 724). Dans ce sens, Cons. d Etat, 13 mars 1903, D. 1904.3.92

Les matières sur lesquelles le Conseil général rend des délibérations définitives, sauf annulation, sont énumérées dans les articles 43, 44 45 46 et surtout par l'article 46.

Citons, à titre d'exemples, les délibérations relatives :

Au tableau des sections électorales des communes du département ;

A la reconnaissance, à la largeur, à l'ouverture et au redressement des chemins vicinaux des deux premières classes ;

A la nomination et à la révocation des titulaires de bourses entretenues sur les fonds départementaux, etc.

3° *Délibérations exécutoires sauf suspension*. — Ce sont celles qui sont de plein droit exécutoires si, dans un certain délai, la suspension n'en a pas été prononcée.

Elles forment le droit commun, sous l'empire de la loi de 1871.

La suspension n'est pas subordonnée, comme l'annulation, à une cause déterminée ; il n'est pas nécessaire, par exemple, pour qu'elle se produise, que la délibération contienne un excès de pouvoir, une violation d'une loi ou d'un règlement. Il suffit qu'elle soit motivée.

Un simple décret suffit pour la suspension, tandis que, pour l'annulation, il faut un décret rendu en Conseil d'Etat.

La suspension doit être prononcée dans un délai de trois mois à partir de la clôture de la session ; ce délai passé, la délibération est exécutoire.

Les matières sur lesquelles le Conseil général rend des délibérations exécutoires, sauf suspension, sont énumérées dans l'article 58.

Citons à titre d'exemple : l'acquisition, l'aliénation et l'échange des propriétés départementales affectées à des services publics : hôtels de préfectures, écoles normales, cours d'assises, etc.

4° *Délibérations exécutoires seulement après autorisation*. — Elles forment une infime exception sous l'empire de la loi de 1871 ; elles sont relatives à quatre matières principales :

a) Aux impositions extraordinaires, qui dépassent la limite du maximum déterminé annuellement par la loi du budget (1) ;

b) Aux emprunts départementaux, remboursables dans un délai supérieur à trente années ;

c) A l'acceptation des dons et des legs faits au département quand il y a réclamation de la part de la famille ;

(1) Jusqu'ici le chiffre de ces centimes était de 12 : désormais il est porté à 20 (loi du 12 juillet 1898).

d) A la fixation du budget départemental et à l'approbation des comptes administratifs du département.

Dans les trois premiers cas il faut un décret en Conseil d'Etat ; dans le quatrième cas un décret simple suffit. La loi du 12 juillet 1898 a simplifié en substituant un décret à une loi, qui était nécessaire antérieurement.

5° *Avis*. — L'avis du Conseil général est tantôt obligatoire, tantôt facultatif.

Il est obligatoire lorsqu'une loi ou un règlement le déclare. C'est ainsi que l'article 50 énumère une série d'affaires sur lesquelles l'administration est tenue de consulter le Conseil général.

En dehors des cas où son avis est obligatoire, le Conseil général peut être consulté toutes les fois que l'administration juge à propos de le faire.

L'administration n'est jamais liée par les avis du Conseil général ; mais un acte qui serait rendu, sans avoir consulté le Conseil général, sur une matière pour laquelle son avis est obligatoire, serait entaché d'excès de pouvoir, et pourrait être attaqué devant le Conseil d'Etat.

6° *Vœux et réclamations*. — Le Conseil général peut adresser directement au ministre compétent, par l'intermédiaire de son président, les réclamations qu'il aurait à présenter dans l'intérêt spécial du département.

Il peut émettre des vœux sur toutes les questions économiques et d'administration générale ; mais les vœux politiques lui sont interdits (art. 51).

Différences entre les avis d'une part, les vœux et réclamations d'autre part. — 1° Les avis sont provoqués par l'administration ; les vœux et réclamations émanent spontanément du Conseil général ; 2° les avis sont adressés au ministre par l'intermédiaire du préfet ; les vœux et réclamations sont adressés directement au ministre par le président du Conseil général, pour empêcher que le préfet ne puisse lui faire ignorer ceux qui seraient dirigés contre son administration.

2° Attributions du Conseil général au point de vue de la nature de sa mission. — A ce second point de vue, on peut diviser les attributions du Conseil général en quatre classes :

1° *Le Conseil général délibère sur les affaires qui intéressent le département.*

En cette qualité, il vote le budget du département, fixe le montant des centimes additionnels départementaux, vote les emprunts,

autorise le préfet à ester en justice, à accepter les dons ou legs faits au département, etc., etc.

2° *Le Conseil général est chargé du contrôle de la situation et de l'administration financière des communes.*

En cette qualité, il arrête chaque année, dans les limites fixées par la loi des finances, le maximum du nombre des centimes extraordinaires que les Conseils municipaux sont autorisés à voter (art. 42) ; — il peut diviser la commune en sections électorales (art. 43).

3° *Le Conseil général joue le rôle de comité consultatif de l'administration centrale et de l'administration locale.*

En cette qualité il émet des avis, qui sont tantôt obligatoires, tantôt facultatifs.

4° *Le Conseil général a des attributions politiques.*

1° Il compose l'élément le plus important du collège électoral appelé à élire les sénateurs (loi du 9 décembre 1884, art. 6).

2° D'après la loi du 15 février 1872, connue sous le nom de *loi Tréveneuc*, le Conseil général peut être appelé exceptionnellement à exercer le pouvoir législatif. — Si les membres des Chambres étaient dispersés par la violence et empêchés de se réunir, les Conseils généraux s'assemblent de plein droit. Ils nomment chacun deux délégués dont la réunion remplace les Chambres dissoutes.

Si, dans un délai d'un mois, les Chambres dissoutes ne peuvent se réunir, les électeurs sont convoqués pour des élections générales.

L'assemblée des conseillers généraux cesse ses pouvoirs dès que les nouvelles Chambres sont constituées (1).

** CHAPITRE V. — DE LA COMMISSION DÉPARTEMENTALE.

Définition. — C'est une commission élue par le Conseil général dans son sein, pour fonctionner d'une façon permanente dans l'intervalle de ses sessions. Sa mission principale consiste à contrôler les actes du préfet, en tant que celui-ci agit comme représentant du département. C'est une innovation importante de la loi du 10 août 1871 ; et nous avons fait observer déjà plusieurs

(1) D'après M. Esmein, cette loi aurait été abrogée par les lois Constitutionnelles de 1875. En sens contraire, Hauriou, p. 173, note 2.

fois que c'était le seul organe de notre machine administrative qui avait été créé depuis la loi du 28 pluviôse an VIII (1).

Division. — Nous étudierons : 1° l'organisation de la Commission départementale ;

2° Ses attributions.

§ 1er. — Organisation.

Composition. — Elle se compose de quatre membres au moins et de sept au plus, élus par le Conseil général parmi ses membres, chaque année, à la fin de la session d'août. Elle comprend un membre choisi, autant que possible, parmi les conseillers élus ou domiciliés dans chaque arrondissement. Les membres de la Commission sont indéfiniment rééligibles. Ils ne reçoivent aucun traitement (art. 75).

Incompatibilités. — Les fonctions de membre de la Commission départementale sont incompatibles avec celles de maire du chef-lieu du département et avec le mandat de député ou de sénateur (art. 70 modifié par la loi du 19 décembre 1878).

Président et secrétaire élus. — D'après la loi de 1871, la Commission départementale avait bien le pouvoir d'élire son secrétaire, mais non celui de désigner son président qui de droit, était le doyen d'âge. On avait craint que la Commission ne mît à sa tête un homme trop influent qui eût pu tenir en échec l'autorité du préfet. Mais alors il arriva dans la pratique que, pour avoir comme président l'homme de son choix, le Conseil général n'élisait aucun membre plus âgé que celui qu'il désirait voir placé à la présidence de la Commission. Ainsi se trouvaient éliminés des conseillers généraux qui auraient pu rendre de grands services au département comme simples membres de la Commission. C'est pour mettre fin à cet état de choses que la loi du 8 juillet 1899 a reconnu à la dite Commission le droit d'élire son président.

Caractère. — Quoique constituée par le Conseil général à l'aide d'éléments pris dans son sein, la Commission départementale forme un organe distinct et indépendant. Cela résulte très

(1) La création de la Commission départementale est le résultat d'une transaction entre deux systèmes opposés qui avaient été proposés au cours de la discussion de la loi de 1871 : l'un tendant à un retour au système de la centralisation, l'autre demandant une décentralisation trop large qui aurait consisté à enlever au préfet ses attributions comme représentant du département pour les confier à un administrateur élu par le Conseil général.

nettement de plusieurs dispositions de la loi de 1871, et notamment de l'article 77 qui reconnaît à la Commission départementale des attributions propres en dehors de celles qui lui sont déléguées par le Conseil général (1).

Fonctionnement de la Commission départementale. — *Réunions ordinaires et extraordinaires.* — La Commission départementale se réunit au moins une fois par mois, aux époques et pour un nombre de jours qu'elle-même détermine.

Elle peut, en outre, se réunir extraordinairement à la demande de son président ou du préfet (art. 73).

Elle siège à la préfecture (art. 71).

Caractère des séances. — Les séances ne sont pas publiques. Mais le préfet ou son représentant y assiste et peut y prendre la parole (art. 76).

Délibérations. — Elles sont prises à la majorité absolue des voix ; mais en cas de partage la voix du président est prépondérante. Pour qu'elles soient valables, il faut que la moitié plus un des membres assiste à la séance.

Le secrétaire rédige le procès-verbal (2) des séances et y fait mention des membres présents.

Sanction de l'assiduité aux séances. — Tout membre de la Commission qui reste absent pendant deux mois consécutifs sans excuse légitime admise par la Commission est réputé démissionnaire. Il est pourvu à son remplacement à la plus prochaine session du Conseil général (art. 74).

§ 2. — Attributions.

Enumération. — La Commission départementale a des attributions de quatre sortes :

(1) La jurisprudence a tiré de là plusieurs conséquences :

1° Le Conseil général ne peut pas chercher à attirer à lui les attributions dévolues à la Commission départementale ;

2° Les conseillers généraux qui ne sont pas membres de la Commission départementale ne peuvent entrer aux séances de la Commission ;

3° L'autorité compétente peut dissoudre un Conseil général et maintenir en fonctions la Commission départementale jusqu'à la réunion du nouveau Conseil général (M. Berthélemy à son cours).

(2) On s'est demandé si les procès-verbaux pouvaient être livrés à la publicité. La solution négative a prévalu pour ce motif que la Commission, n'étant pas une émanation directe du suffrage universel, n'avait pas à rendre compte de son mandat aux électeurs.

1° Elle contrôle l'administration du préfet, en tant que celui-ci agit comme représentant du département ;

2° Elle donne des avis au préfet ;

3° Elle fait des rapports et des propositions au Conseil général ;

4° Elle rend des décisions.

1° **Actes de contrôle.** — La mission principale de la Commission départementale consiste à contrôler les actes du préfet, en tant qu'il agit comme représentant du département.

En conséquence, le préfet est tenu d'adresser à la Commission départementale, au commencement de chaque mois, l'état détaillé des ordonnances de paiement qu'il a délivrées pendant le mois précédent, concernant le budget départemental (1) (art. 78).

La Commission départementale vérifie l'état des archives et celui du mobilier appartenant au département (art. 83).

2° **Avis.** — La Commission départementale donne son avis au préfet sur toutes les questions qu'il lui soumet. Elle peut même, sans être consultée, donner son avis au préfet sur les questions sur lesquelles elle juge bon d'appeler son attention dans l'intérêt du département (art. 76).

3° **Rapports et propositions au Conseil général.** — A l'ouverture de chaque session ordinaire du Conseil général, la Commission départementale lui fait un rapport sur l'ensemble de ses travaux et lui soumet toutes les propositions qu'elle croit utiles.

A l'ouverture de la session d'août, elle lui présente, dans un rapport sommaire, ses observations sur le budget proposé par le préfet (art. 79).

A la même session d'août, elle doit présenter le relevé des emprunts communaux et de toutes les contributions extraordinaires communales qui ont été votées depuis la précédente session d'août avec indication du chiffre total des centimes extraordinaires et des dettes dont chaque commune est grevée.

4° **Décisions.** — Enfin, la Commission départementale a un pouvoir propre de prendre des décisions.

Ce pouvoir lui appartient :

1° En vertu d'une délégation du Conseil général ;

2° En vertu d'un texte de loi.

(1) La loi de 1871 parlait des ordonnances de délégation reçues du ministre. Le décret du 15 juillet 1893 sur la comptabilité départementale a supprimé ces ordonnances.

1° *En vertu d'une délégation du Conseil général.*

La loi permet au Conseil général de remettre le soin de trancher certaines affaires à sa Commission départementale (art. 87). D'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, la délégation, pour être valable, doit remplir deux conditions : être spéciale quant à son objet et temporaire quant à sa durée (1) ; ainsi, le Conseil général ne peut déléguer à sa Commission départementale un groupe d'attributions, par exemple la liquidation de la pension de retraites des employés de préfecture ; il ne peut non plus s'en remettre pour un an à sa Commission départementale de régler telle ou telle question. Il ne peut non plus déléguer à la Commission départementale certaines affaires, en raison de leur importance considérable, telles que, par exemple, le budget du département, le sectionnement électoral, etc.

Les pouvoirs de décision de la Commission départementale en cette première qualité, varient avec les départements : ils sont plus ou moins étendus, suivant le degré de confiance que le Conseil général place dans sa Commission départementale.

2° *En vertu d'un texte de loi.*

Les attributions de la Commission départementale, en cette seconde qualité, à la différence des précédentes, sont les mêmes dans tous les départements.

On peut diviser ces attributions en trois classes, suivant qu'elles sont relatives à un objet d'intérêt général, d'intérêt départemental ou d'intérêt communal (2).

a) *Objets d'intérêt général.* — La Commission départementale a qualité pour :

1° Assigner à chaque membre du Conseil général et aux membres des autres Conseils électifs le canton pour lequel ils devront siéger dans le Conseil de révision (art. 82) ;

2° Approuver le tarif des évaluations cadastrales. Elle exerce à cet égard les pouvoirs attribués au préfet en Conseil de préfecture par la loi du 15 septembre 1807 et le règlement du 15 mars 1827 (art. 87).

b) *Objets d'intérêt départemental.* — La Commission départementale, après avoir entendu l'avis ou les propositions du préfet :

(1) S'il en était autrement, en effet, le Conseil général pourrait, par voie réglementaire, augmenter l'étendue des pouvoirs de la Commission départementale, contrairement à la loi.

(2) Simonet, *op. cit.*, p. 339 et suivantes.

1° Répartit les subventions diverses portées au budget départemental et dont le Conseil général ne s'est pas réservé la distribution, les fonds provenant des amendes de police correctionnelle et les fonds provenant du rachat des prestations en nature sur les lignes que ces prestations concernent ;

2° Détermine l'ordre de priorité des travaux à la charge du département, lorsque cet ordre n'a pas été fixé par le Conseil général ;

3° Fixe l'époque et le mode d'adjudication ou de réalisation des emprunts départementaux, lorsqu'ils n'ont pas été fixés par le Conseil général ;

4° Fixe l'époque de l'adjudication des travaux d'utilité départementale (art. 81) ;

5° Nomme les membres des Commissions syndicales, dans le cas d'entreprises subventionnées par le département.

c) *Objets d'intérêt communal.* — La Commission départementale :

1° Prononce, sur l'avis des Conseils municipaux, la déclaration de vicinalité, le classement, l'ouverture, le redressement, la fixation de la largeur et de la limite des chemins vicinaux ordinaires (art. 86) ;

2° Approuve les abonnements relatifs aux subventions spéciales pour la dégradation des chemins vicinaux (art. 86) ;

3° Prend des arrêtés de reconnaissance des chemins ruraux sur la proposition du préfet et après enquête (art. 4 de la loi du 28 août 1881).

Voies de recours. — La loi a organisé diverses voies de recours contre les décisions de la Commission départementale (1) : les unes s'appliquent à toutes les décisions de la Commission départementale ; les autres sont spéciales à certaines de ces décisions.

a) *Voies de recours communes à toutes les décisions de la Commission départementate.* — Toutes les décisions de la Commission

(1) En dehors de ces voies de recours, le Gouvernement conserve le droit d'annuler ou de suspendre les décisions de la Commission départementale, agissant en vertu de la délegation du Conseil général, comme il pourrait le faire si elles émanaient du Conseil général lui-même. Il peut également annuler les décisions de la Commission départementale, lorsqu'elles sont relatives à des objets ne rentrant pas dans leurs attributions, ou quand elles ont été prises dans des réunions non prévues ni autorisées par la loi (Simonet, *op. cit.*, p. 343).

départementale sont soumises à deux voies de recours : l'une propre à l'administration, l'autre propre aux parties intéressées.

Recours propre à l'administration.

Il se présente dans le cas où un désaccord ou un conflit s'élève entre la Commission départementale et le préfet.

En cas de simple désaccord, l'affaire peut être renvoyée à la plus prochaine session du Conseil général qui statue définitivement.

Dans le cas plus grave d'un conflit, comme lorsque la Commission départementale a dépassé ses pouvoirs, le Conseil général peut être convoqué immédiatement en session extraordinaire et statuer sur les faits. Il pourra, s'il le juge convenable, procéder à la nomination d'une nouvelle Commission départementale (art. 85).

Quand y aura-t-il désaccord ? quand y aura-t-il conflit ? la loi ne l'a pas déterminé, laissant ce soin au préfet qui se prononcera suivant les circonstances.

Recours propre aux parties intéressées.

Les parties intéressées peuvent toujours attaquer les décisions de la Commission départementale devant le Conseil d'Etat pour excès de pouvoir ou incompétence. C'est en effet, une voie de recours générale, qui s'applique à tous les actes de l'administration active comme à ceux de l'administration délibérante.

b) *Voies de recours spéciales à certaines décisions de la Commission départementale*. — Les décisions prises par la Commission départementale sur les matières énumérées aux articles 86 et 87 sont susceptibles d'une double voie de recours (art. 88) :

1° Appel devant le Conseil général pour cause d'inopportunité ou de fausse appréciation des faits.

L'appel peut être formé soit par le préfet, soit par les Conseils municipaux, soit par toute autre partie intéressée.

L'appel doit être notifié au président de la Commission départementale dans le délai d'un mois à partir de la communication de la décision.

Le Conseil général statue définitivement à sa plus prochaine session.

2° Recours au contentieux devant le Conseil d'Etat pour cause

d'excès de pouvoir, de violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique (1).

Le recours doit avoir lieu dans le délai de deux mois, à partir de la communication de la décision attaquée. Il peut être formé sans frais. Contrairement aux règles ordinaires, le recours devant le Conseil d'Etat est ici suspensif.

Attributions individuelles des conseillers généraux.

Les conseillers généraux ont certaines attributions individuelles :

1° Ils sont électeurs pour l'élection des membres du Sénat ;

2° Ils sont appelés à faire partie du conseil de révision cantonal ;

3° Ils peuvent faire partie de la Commission chargée d'arrêter, pour chaque arrondissement, la liste annuelle du *jury criminel* ;

4° Ils peuvent être désignés par le préfet pour remplacer provisoirement le sous-préfet ;

5° Ils peuvent siéger comme suppléants au Conseil de préfecture, etc., etc.

**Intérêts communs à plusieurs départements.

Avant la loi de 1871, il était défendu à deux ou plusieurs Conseils généraux de correspondre et d'établir entre eux une entente pour agir dans un but déterminé.

La loi de 1871 a encore innové sur ce point : elle permet à deux ou plusieurs Conseils généraux de s'entendre, par l'entremise de leurs présidents, après en avoir averti les préfets, sur les objets d'utilité départementale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs départements respectifs.

Ils peuvent faire des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune (art. 89).

Les questions d'intérêt commun sont débattues dans des conférences inter-départementales, où chaque Conseil général est représenté par sa Commission départementale ou par une Commission

(1) Ce recours est remarquable : 1° en ce qu'il peut être formé, non seulement pour excès de pouvoir ou incompétence, mais même pour violation de la loi ou d'un règlement ; 2° en ce que le recours est suspensif.

spéciale nommée à cet effet. Les préfets des départements intéressés peuvent assister à ces conférences.

Les décisions qui y sont prises ne sont exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les Conseils généraux intéressés (art. 90).

Si des questions étrangères aux attributions des Conseils généraux étaient mises en discussion, le préfet du département où la conférence a lieu déclarerait la réunion dissoute : les membres qui persisteraient à délibérer après cette déclaration pourraient être poursuivis en vertu de l'article 258 du Code pénal.

IIIe SECTION. — ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE L'ARRONDISSEMENT

Caractère de l'arrondissement. — A la différence du département et de la commune, l'arrondissement ne constitue ni une personne morale, ni une unité administrative.

Il n'est qu'une circonscription territoriale.

Il n'est pas une personne morale, car il n'a et ne peut avoir aucun patrimoine propre.

Il n'est pas une unité administrative, car son administration ne se suffit pas à elle-même ; elle est comprise dans celle du département et absorbée par elle.

Dans l'arrondissement, l'administration active est représentée par le sous-préfet ;

L'administration délibérante et consultative par le Conseil d'arrondissement.

Ces deux organes ont été créés par la loi du 28 pluviôse an VIII.

CHAPITRE PREMIER. — DU SOUS-PRÉFET.

§ 1er. — Organisation.

Nomination. — Il y a un sous-préfet dans chaque arrondissement, sauf dans l'arrondissement chef-lieu du département, pour lequel c'est le préfet qui remplit les fonctions de sous-préfet.

Le sous-préfet est nommé et révoqué, comme le préfet, par décret du chef de l'Etat.

Aucune condition spéciale de capacité n'est requise.

Il y a trois classes de sous-préfets. Depuis le décret du 5 novembre 1907, expliqué plus haut, ces classes sont personnelles et non plus territoriales comme auparavant (1).

Suppléance. — En cas d'empêchement du sous-préfet, c'est un conseiller général qui est appelé à le suppléer, en vertu d'un arrêté du préfet.

§ 2. — Attributions.

Principe. — Agent de transmission. — En principe, le sous-préfet n'administre pas, il n'est qu'un agent de transmission, un intermédiaire placé entre le préfet et le maire.

Pouvoir propre. — Par exception, le sous-préfet a un pouvoir propre de décision dans les trois cas suivants :

1° Lorsque le préfet lui a délégué ses pouvoirs ;

2° Lorsqu'il y a urgence à statuer et qu'on ne peut attendre la délégation du préfet ;

3° Lorsqu'une loi ou un décret réglementaire a attribué un pouvoir propre au sous-préfet.

Par exemple : le sous-préfet est chargé d'autoriser les établissements dangereux, insalubres ou incommodes de la 3e classe (Ordonnance du 14 janvier 1815, art. 3).

Le sous-préfet délivre des alignements individuels en matière de grande voirie, s'il existe un plan général d'alignement (Loi du 4 mai 1864).

Mais c'est surtout le décret de décentralisation du 13 avril 1861 qui a conféré au sous-préfet un pouvoir de décision dans de nombreuses affaires : nous citerons, à titre d'exemple, le droit de légaliser certaines pièces, de délivrer des passeports, des permis de chasse, etc., etc.

CHAPITRE II. — DU CONSEIL D'ARRONDISSEMENT.

Textes de la matière. — Créé et organisé par la loi du 28

(1) Le décret du 1er avril 1908 a réparti les sous-préfets en trois classes :
72 sous-préfets de 1re classe à 7.000 fr.
94 — 2e — à 6.000 fr.
107 — 3e — à 4.500 fr.

pluviôse an VIII, le Conseil d'arrondissement est actuellement régi, quant à son organisation, par la loi du 22 juin 1833, modifiée sur certains points par quelques lois postérieures, et, quant à ses attributions, par la loi du 10 mai 1838.

La loi du 10 août 1871 sur les Conseils généraux est entièrement étrangère aux Conseils d'arrondissement.

§ 1er. — Organisation.

Composition.— Le Conseil d'arrondissement se compose d'autant de membres qu'il y a de cantons dans l'arrondissement, sans que leur nombre puisse être inférieur à 9. Si le nombre des cantons est inférieur à 9, un décret désigne les cantons qui auront à élire plusieurs membres.

Elections. — L'élection se fait au suffrage universel. Les électeurs sont les mêmes que pour le Conseil général.

Conditions d'éligibilité. — Pour être élu conseiller d'arrondissement il faut avoir 25 ans, avoir la jouissance de ses droits civils et politiques, être domicilié dans l'arrondissement ou y payer une contribution directe.

Incompatibilité.— Nul ne peut être membre de deux Conseils d'arrondissement, ni d'un Conseil général et d'arrondissement.

Les fonctions incompatibles avec le mandat de conseiller d'arrondissement sont énumérées dans les articles 5 et 23 de la loi de 1833.

Contentieux des élections.— *Juridiction compétente.*— C'est le *Conseil de préfecture* qui est compétent pour statuer sur les contestations auxquelles donnent lieu les élections ; sa décision peut être attaquée en appel devant le Conseil d'Etat qui statue sans frais et sans constitution d'avocat, dans la section du contentieux ou la section temporaire.

Le Conseil de préfecture doit statuer dans le mois.

Si une question préjudicielle fondée sur l'incapacité de l'élu est soulevée, le Conseil de préfecture surseoira jusqu'à ce qu'il ait été statué par le tribunal civil de l'arrondissement.

Qui peut agir ? — Peuvent se pourvoir contre l'élection : 1° Tout électeur, soit à l'aide d'une réclamation inscrite au procès-verbal des élections, soit, dans les cinq jours qui suivent l'élection, par une réclamation adressée au secrétariat de la sous préfecture ;

2° Le préfet, dans les quinze jours à partir de la réception du procès-verbal des élections.

Durée du mandat. — Le Conseil d'arrondissement, comme le Conseil général, est élu pour six ans et renouvelable par moitié tous les trois ans (art. 25, loi de 1833).

En cas de vacance, par suite de décès, démission, option, etc., les électeurs sont convoqués dans le délai de deux mois.

Sessions. — Il n'y a qu'une seule session ordinaire par an. Elle est divisée en deux parties : l'une précède la session d'août du Conseil général, l'autre la suit. Cette division en deux parties s'explique par la nature des attributions du Conseil d'arrondissement. Il peut y avoir, en outre, des sessions extraordinaires (loi de 1838, art. 39).

Séances. — Le Conseil d'arrondissement nomme son bureau, composé d'un président, de vice-présidents et secrétaires (loi du 23 juillet 1870, art. 6).

Le sous-préfet a entrée au Conseil et peut se faire entendre quand il le veut.

Les séances ne sont pas publiques, à la différence de celles du Conseil général et du Conseil municipal. Tout contribuable peut seulement demander communication des procès-verbaux.

Suspension. — Dissolution. — Le Conseil d'arrondissement peut être suspendu par le préfet, sous l'approbation du pouvoir central (art. 17, loi de 1833) ; il ne peut être dissous que par un décret du chef de l'Etat. Dans le cas de dissolution, les électeurs doivent être convoqués avant la session annuelle et au plus tard dans le délai de trois mois (loi du 6 juillet 1852, art. 6).

§ 2. — Attributions.

Division. — Le Conseil d'arrondissement a trois ordres d'attributions :

1° Délibérations ;

2° Avis ;

3° Vœux.

1° **Délibérations.** — Le Conseil d'arrondissement n'a un pouvoir propre de délibération qu'en une seule matière : pour opérer au troisième degré la répartition des contributions directes entre les communes de l'arrondissement.

Dans la première partie de sa cession, le Conseil d'arrondissement délibère :

1° Sur les réclamations auxquelles donne lieu la fixation du contingent de l'arrondissement dans les contributions directes.

2° Sur les demandes en réduction formées par les communes en ce qui concerne leur propre contingent (art. 40, loi de 1838).

Dans sa session d'août le Conseil général statue sur les décisions prises par le Conseil d'arrondissement.

Puis, dans la seconde partie de sa session, le Conseil d'arrondissement répartit entre les communes, le contingent assigné à l'arrondissement. Il est libre de faire cette répartition suivant les bases les plus justes, pourvu qu'il se conforme aux décisions du Conseil général (art. 45).

Si le Conseil d'arrondissement s'écartait des décisions du Conseil général, le préfet, en Conseil de préfecture, opérerait la répartition d'après ces décisions (art. 46).

2° **Avis.** — Ils sont de trois sortes :

a) *Obligatoires*, lorsque le sous-préfet est obligé de consulter le Conseil d'arrondissement. S'il rendait un arrêté sans prendre cet avis, l'arrêté serait entaché d'excès de pouvoir et pourrait de ce chef être attaqué directement devant le Conseil d'Etat (art. 41, loi de 1838 .

b) *Facultatifs*, lorsque le sous-préfet est libre de consulter ou de ne pas consulter son Conseil.

c) *Spontanés* : ce sont ceux que le Conseil d'arrondissement peut donner au sous-préfet sans être consulté (art. 42).

3° **Vœux.** — Le Conseil d'arrondissement peut émettre des vœux sur l'état et les besoins des divers services publics de l'arrondissement (art. 44). Il y a cette différence entre les avis spontanés et les vœux que les avis sont transmis au préfet par l'intermédiaire du sous-préfet, tandis que les vœux sont adressés au préfet directement par le président du Conseil d'arrondissement.

*** IVe SECTION. — ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE LA COMMUNE

Triple caractère de la commune. — Comme l'Etat et le département, la commune présente trois caractères importants :

Elle constitue : 1° une circonscription territoriale ;

2° Une unité administrative ;

3° Une personne morale.

Dans cette première partie, nous examinerons la commune sous ses deux premiers aspects, et dans notre seconde partie, nous l'étudierons en tant que personne morale.

CHAPITRE PREMIER. — DE LA COMMUNE CONSIDÉRÉE COMME UNITÉ ADMINISTRATIVE.

Organes administratifs. — Dans la commune l'administration active est confiée au maire et à ses adjoints.

L'administration délibérante au Conseil municipal.

Historique. — C'est encore la loi de pluviôse an VIII qui est la loi organique de la commune.

Mais cette loi a été modifiée par de nombreuses lois postérieures dans le sens de la *décentralisation administrative.*

L'organisation du maire et du Conseil municipal a été déterminée successivement :

1° Par la loi du 24 mars 1831, qui a substitué le principe de l'élection pour les Conseils municipaux au régime de la nomination par le pouvoir central. D'après cette loi, le maire est nommé par le pouvoir central ; mais il doit être pris dans le Conseil municipal ;

2° Par la loi du 3 juillet 1848, qui établit le suffrage universel à la place du suffrage restreint ;

3° Par la loi du 7 juillet 1848, qui permet au pouvoir central de nommer les maires même en dehors du Conseil municipal ;

4° Par la loi du 5 mai 1855, qui refondit toutes les lois précédentes, et qui fut modifiée elle-même par plusieurs lois successives. D'après ces lois, le maire était nommé, suivant l'importance de la commune, tantôt par le Conseil municipal, tantôt par le pouvoir central.

Les attributions du maire et du Conseil municipal ont été régies :

1° Par la loi du 18 juillet 1837, qui leur donna un pouvoir propre de décision ;

2° Par le décret de *déconcentration* du 25 mars 1852, qui transporta du pouvoir central au préfet le droit d'approuver les délibérations du Conseil municipal dans des cas très nombreux ;

3° Par la loi du 24 juillet 1867, vraie loi de décentralisation, qui a supprimé la nécessité de l'autorisation pour un grand nombre d'affaires.

Loi actuellement en vigueur. — La loi en vigueur est la loi du 5 avril 1884, qui a un double caractère :

1° D'être une loi de décentralisation administrative ;

2° D'être un véritable Code municipal, qui a abrogé toutes les lois antérieures.

Innovations principales de la loi du 5 avril 1884. — 1° Le maire dans toutes les communes, sauf à Paris, est nommé par le Conseil municipal (1) ;

2° Le nombre d'affaires sur lesquelles le Conseil municipal statue définitivement est augmenté dans une large proportion : la *Tutelle administrative* est restreinte ;

3° Les séances des Conseils municipaux sont publiques.

L'autonomie communale a été encore augmentée par la loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes et par la loi du 8 juillet 1908 sur la démision, la suspension et la révocation du maire et des adjoints.

***§ 1er. — Le maire et les adjoints.

Division. — Le maire est le représentant de l'administration active dans la commune ; à côté de lui sont placés des auxiliaires qu'on nomme adjoints.

Nous étudierons : 1° l'organisation ; 2° les attributions ; 3° les actes du maire ; 4° la sanction du pouvoir de contrôle et de surveillance de l'autorité supérieure.

1° *Organisation.*

Nombre d'adjoints. — Il y a dans chaque commune un maire et un ou plusieurs ajoints élus parmi les membres du Conseil municipal.

Le nombre des adjoints varie suivant la population de la commune : il ne peut dépasser 12, sauf, nous le verrons, à Lyon, où il est de 17 (2) (art. 73, loi de 1884).

Adjoint spécial. — Lorsqu'un obstacle quelconque ou l'éloignement rendent difficiles, dangereuses, ou momentanément impossibles les communications entre le chef-lieu et une fraction de

(1) La loi de 1884 n'a pas entièrement innové ; elle n'a fait que reproduire sur ce point l'innovation contenue dans la loi du 29 mars 1882.

(2) D'après l'article 73, le nombre des adjoints est d'un dans les communes de 2.500 habitants et au-dessous ; de deux dans celles de 2.500 à 10 000. Dans les communes d'une population supérieure, il y a un adjoint de plus par chaque excédent de 25.000 habitants, sans que le nombre des adjoints puisse dépasser douze, sauf en ce qui concerne la ville de Lyon où il est de 17.

commune, un poste d'adjoint spécial peut être institué sur la demande du Conseil municipal par un décret rendu en Conseil d'Etat. Cet adjoint est élu comme les autres adjoints : il est pris parmi les conseillers, et à défaut d'un conseiller résidant dans cette fraction, ou s'il est empêché, parmi les habitants de la fraction.

Il remplit les fonctions d'officier d'état civil et peut être chargé de l'exécution des lois et des règlements de police dans cette partie de la commune (art. 75) (1).

**Election du maire et des adjoints. — D'après la loi de 1884 (2),le maire et les adjoints sont élus par le Conseil municipal dans toutes les communes de France, sauf à Paris. Ils doivent être pris dans le Conseil municipal.

L'élection a lieu au scrutin secret et à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin,aucun candidat n'a obtenu la majo-

(1) Il diffère des autres adjoints : 1° en ce qu'il peut être nommé en dehors du Conseil municipal ; 2° en ce qu'il agit en vertu d'un pouvoir propre et non comme délégué du maire (Simonet, p. 464).

(2) *Exposé rapide des principaux systèmes de désignation du maire* : — La désignation du maire est un problème très difficile à résoudre en raison du double caractère dont il est investi ; comme agent et représentant du pouvoir central, d'une part, et d'autre part, comme magistrat municipal et chef de l'association communale. Suivant les époques et les gouvernements, l'un des caractères a été sacrifié à l'autre.

Il n'y a pas moins de six systèmes mis en vigueur en France depuis l'an VIII.

1° Désignation du maire par le chef de l'Etat, avec faculté de le prendre en dehors du Conseil municipal (Loi du 28 pluviôse an VIII, Loi du 5 mai 1855) ;

2° Désignation du maire par le chef de l'Etat, avec obligation de le prendre dans le Conseil municipal (Loi du 28 mars 1831) ;

3° Désignation du maire par le chef de l'Etat dans les villes de 6.000 habitants et dans tous les chefs-lieux d'arrondissement et de département, avec obligation de le prendre dans le Conseil municipal ; et élection du maire par le Conseil municipal lui-même, dans son sein, dans les autres communes (Loi du 3 juillet 1848, art. 10) ;

4° Désignation du maire par le chef de l'Etat parmi les conseillers municipaux, dans les communes de plus de 20.000 habitants, et dans les chefs-lieux d'arrondissement et de département ; élection par le Conseil municipal, dans son sein, dans les autres communes (Loi du 14 avril 1871, art. 9).

5° Désignation du maire par le chef de l'Etat parmi les conseillers municipaux dans tous les chefs-lieux de canton, d'arrondissement et de département ; élection du maire par le conseil municipal, dans son sein, dans les autres communes (Loi du 11 août 1876) ;

6° Election du maire par le conseil municipal, dans son sein, pour toutes les communes de France (Loi du 29 mars 1882 et loi du 5 avril 1884).

rité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages le plus âgé est élu (art. 76).

La séance dans laquelle il est procédé à l'élection du maire est présidée par le plus âgé des membres du Conseil municipal.

Pour toute élection du maire ou des adjoints, la convocation des membres du Conseil municipal contiendra la mention spéciale de l'élection à laquelle il sera procédé, afin que l'élection ne puisse pas avoir lieu par surprise. Et, afin que cette élection corresponde, autant que possible, au vœu de la majorité des habitants de la commune, la loi ordonne qu'avant cette convocation il soit procédé aux élections qui seraient nécessaires pour compléter le Conseil municipal. Après ces élections complémentaires, si de nouvelles vacances se produisent, le Conseil municipal procédera néanmoins à l'élection du maire et des adjoints à moins qu'il ne soit réduit aux trois quarts de ses membres. En ce cas, il y aura lieu de recourir à de nouvelles élections complémentaires. Il y sera procédé dans le délai d'un mois à dater de la dernière vacance (art. 77).

Les nominations sont rendues publiques par voies d'affiches dans les vingt-quatre heures et notifiées au sous-préfet (art. 78).

Contentieux des élections. — Il est soumis aux mêmes conditions, formes et délais que le contentieux pour les élections au Conseil municipal. Nous faisons un renvoi à cette matière.

Conditions d'éligibilité. — Pour être élu maire ou adjoint, il faut faire partie du Conseil municipal : il faut donc remplir les conditions requises pour être conseiller municipal.

Incapacités. — Ne peuvent être maires ou adjoints, ni en exercer même temporairement les fonctions :

Les agents et employés des administrations financières, les trésoriers généraux, les receveurs particuliers et les percepteurs :

Les agents des forêts, des postes et télégraphes, ainsi que les gardes des établissements publics et des particuliers ;

Les agents salariés du maire ne peuvent être adjoints (art. 80).

Gratuité des fonctions — Les fonctions de maires, adjoints ainsi que celles de conseillers municipaux sont gratuites. Elles donnent seulement droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution de mandats spéciaux.

Cependant, les Conseils municipaux peuvent voter sur les ressources ordinaires de la commune des indemnités aux maires pour frais de représentation (art. 74).

Durée des fonctions. — Les maires et adjoints sont nommés pour la même durée que le Conseil municipal, c'est-à-dire pour quatre ans. Ils continuent l'exercice de leurs fonctions jusqu'à l'installation de leurs successeurs. Toutefois, en cas de renouvellement intégral, les fonctions de maire ou d'adjoint sont, à partir de l'installation du nouveau Conseil municipal jusqu'à l'élection du maire, exercées par les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau (art. 81).

Délégation. — *Principe.* — Le maire peut, sous sa surveillance et sous sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints, à un conseiller municipal, sans être obligé d'observer à cet égard l'ordre du tableau. Les délégations subsistent tant qu'elles n'ont pas été rapportées (art. 83).

Cas particulier. — Dans le cas où les intérêts du maire sont en opposition avec ceux de la commune, le Conseil municipat désigne un autre de ses membres pour représenter la commune en justice ou dans les contrats (art. 83).

Suppléance. — En cas d'absence, de suspension, de révocation ou de tout autre empêchement, le maire est remplacé dans la plénitude de ses fonctions par un adjoint, dans l'ordre des nominations, et, à défaut d'adjoint, par un conseiller municipal désigné par le Conseil, sinon pris dans l'ordre du tableau (art. 84). Il y a alors suppléance et non délégation (1).

Démission. — Loi du 8 juillet 1908. — La loi municipale de 1884 était muette sur la démission des maires et des adjoints. D'où grand embarras en pratique quand l'un d'eux voulait résigner ses fonctions. La loi du 8 juillet 1908 a comblé cette lacune en ajoutant un alinéa à l'art. 81 de la loi de 1884. Les démissions des maires et adjoints sont adressées au sous-préfet. Elles sont définitives à partir de leur acceptation par le pré-

(1) Entre la délégation et la suppléance existent les différenees suivantes :

1° La suppléance résulte de la loi, la délégation de la volonté du maire ;

2° La suppléance est attribuée aux adjoints suivant l'ordre des nominations, et aux conseillers municipaux, à défaut d'adjcints, d'après l'ordre du tableau, tandis que pour les délégations le maire n'est pas astreint à se conformer à ces règles ;

3° Le maire n'est pas responsable de son suppléant ; il répond de son délégué ;

4° La suppléance porte sur l'ensemble des attributions du maire, tandis que la délégation se réfère à une partie des attributions du maire seulement (Berthélemy, *op. cit.*, p. 197).

fet, ou à défaut de cette acceptation un mois après un nouvel envoi de la démission constatée par lettre recommandée.

***2° *Attributions.*

Division. — Les attributions du maire sont relatives à deux ordres de matières :

1° Dans l'*ordre civil ou judiciaire*, il est officier de l'état civil, officier de police judiciaire, chargé de remplacer le commissaire de police, comme ministère public, devant le tribunal de simple police ;

2° Il a des attributions administratives.

Attributions administratives du maire. — Comme le préfet, le maire, au point de vue purement administratif, a une triple qualité :

1° Il est l'agent du pouvoir central.

2° Il est le représentant de la personnalité civile de la commune ;

3° Il est magistrat municipal.

1° **Attributions du maire comme agent du pouvoir central.** — En cette première qualité, le maire n'a aucun pouvoir propre. Il ne fait qu'exécuter les ordres du Gouvernement. Il n'a qu'à se soumettre ou à se démettre.

En cette première qualité, le maire est chargé :

1° De la publication et de l'exécution des lois et règlements ;

2° De l'exécution des mesures de sûreté générale ;

3° Des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois : telles que, par exemple, de présider la Commission chargée de réviser les listes électorales, de publier les rôles des contributions directes rendus exécutoires par le préfet, de présider la Commission scolaire et de dresser avec elle chaque année, la liste des enfants en âge scolaire, etc , etc.

2° **Attributions du maire comme représentant de la personnalité civile de la commune.** — En cette seconde qualité le maire n'a pas non plus un pouvoir propre : il n'est que l'exécuteur des délibérations du Conseil municipal.

Les actes que le maire fait en cette qualité ne sont pas des *actes d'autorité* : ce sont des *actes de gestion*.

En cette qualité il est notamment chargé de préparer le budget qui doit être voté par le Conseil municipal, de passer des contrats avec des tiers dans l'intérêt de la commune, de représenter la commune en justice (art. 90).

3° **Attributions du maire comme magistrat municipal.** — En cette troisième qualité, le maire a un pouvoir propre ; comme le préfet pour le département, il est, pour l'étendue de sa commune, dépositaire de l'autorité administrative. Il n'agit pas pour exécuter les ordres du pouvoir central : il agit seulement sous la surveillance du pouvoir central. Enfin, il n'est soumis ni à l'autorité, ni au contrôle du Conseil municipal, qui peut seulement bien refuser les crédits qu'il a demandés.

Les actes du maire ne sont pas alors des *actes de gestion*, mais bien des *actes d'autorité* (1).

C'est en cette troisième qualité que le maire est chargé :

1° De la police municipale ;

2° De la police rurale ;

3° De la police de la voirie (art. 91).

Le maire se trouve ainsi dans sa commune, comme le préfet dans le département, à la fois officier de *police judiciaire*, et chef de la *police administrative*.

1° **Police municipale.** — La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques au sein de la commune. L'article 97, après avoir donné cette définition de la police municipale, énumère d'une façon détaillée toutes les matières qui y sont comprises. Nous renvoyons à la lecture de ce texte.

2° **Police rurale.** — La police rurale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques dans les campagnes, Cette matière fait l'objet de la loi du 21 juin 1898, qui doit former le livre III du Code rural.

Toute commune peut avoir un ou plusieurs gardes champêtres.

Les gardes champêtres sont nommés par le maire : mais ils doivent être agréés et commissionnés par le sous-préfet ou par le préfet dans l'arrondissement du chef-lieu.

Ils peuvent être suspendus par le maire pour une durée qui ne pourra excéder un mois. Le préfet peut seul les révoquer. En dehors de leurs fonctions relatives à la police rurale, les gardes

(1) C'est bien en qualité de chef de l'association communale que le maire exerce ses pouvoirs de police municipale, car c'est là une question d'ordre local (Dans ce sens, Berthélemy, *op. cit.*, p. 206, note 1). Certains auteurs ont cependant soutenu que c'était comme représentant de l'Etat. D'autres enfin, ont prétendu que les attributions de police du maire avaient un caractère mixte et qu'il les exerçait à la fois comme délégué du pouvoir central et comme magistrat municipal (Ducrocq, I, p. 319).

champêtres sont chargés de rechercher, chacun pour le territoire dans lequel il est assermenté, les contraventions aux règlements et arrêtés de police municipale (1). Ils dressent des procès-verbaux pour constater ces contraventions (art. 102).

3° **Police de la voirie** — *Distinction*. — Les pouvoirs du maire sont plus ou moins étendus suivant qu'il s'agit de la grande voirie, de la voirie urbaine ou de la voirie vicinale.

1° *Grande voirie*. — En matière de grande voirie, le maire a la police seulement en qui concerne la circulation. Par exemple, il peut, moyennant le paiement des droits fixés par un tarif dûment établi, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics.

Mais les alignements individuels, les autorisations de bâtir, le droit d'ordonner la démolition des constructions qui menacent ruine rentrent dans les attributions du préfet (2).

2° *Voirie urbaine*. — En matière de voirie urbaine les pouvoirs du maire sont les plus étendus. Son pouvoir de police n'est pas limité à ce qui concerne la circulation. Il peut délivrer des alignements individuels, accorder l'autorisation de bâtir, ordonner la démolition des bâtiments menaçant ruine et accorder toutes sortes de permissions de voirie.

Si le maire refuse sans motif une permission de voirie, le préfet ne pouvait pas, avant la loi de 1884, l'accorder à sa place.

D'après la loi de 1884, article 90, les permissions de voirie à titre précaire ou essentiellement révocable, sur les voies publiques qui sont placées dans les attributions du maire, peuvent être accordées par le préfet, en cas de refus du maire non justifié par l'intérêt général.

Voirie vicinale. — En ce qui concerne le droit de police du maire, les chemins vicinaux de la 1re et de la 2e classe sont assimilés à la grande voirie, les chemins vicinaux de la 3e classe à la voie urbaine.

Organisation du personnel de la police. — *Distinction*. — La loi distingue les communes ayant plus de 40.000 habitants et les autres communes.

Dans les communes qui ont plus de 40 000 habitants, l'organisation du personnel, chargé du service de la police, est réglée,

(1) D'après les articles 9 et 16 du Code d'instruction criminelle, les gardes champêtres n'avaient dans leurs attributions que la police rurale.
(2) Mais le préfet doit prendre l'avis du maire.

sur l'avis du Conseil municipal, par décret du Président de la République.

Dans les autres communes l'organisation du personnel de la police est réglée par le maire.

Caractère des dépenses. — Les dépenses relatives à la police sont obligatoires. Si un Conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés par la dépense, ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation nécessaire serait inscrite au budget par décret du Président de la République, le Conseil d'Etat entendu.

Nominations. — Dans toutes les communes les inspecteurs de police, brigadiers, sous brigadiers et agents de police sont nommés par le maire avec l'agrément du sous-préfet.

Ils peuvent être suspendus par le maire, mais le préfet seul peut les révoquer.

*** 3° *Actes du maire.*

Division des arrêtés du maire. — Les actes d'autorité du maire (1) sont appelés arrêtés municipaux. On peut les diviser comme nous avons déjà divisé les arrêtés du préfet et les décrets du chef de l'Etat, en deux grandes classes :

1° Les arrêtés réglementaires ou généraux.

2° Les arrêtés spéciaux ou individuels.

1° Arrêtés réglementaires ou généraux. — *Définition.* — Ce sont ceux par lesquels le maire prend des mesures générales dans le but d'assurer l'exécution de la loi et des règlements de l'autorité supérieure, ou dans le but de pourvoir à l'ordre et à la tranquillité sur l'étendue de la commune. Le maire a le pouvoir réglementaire dans sa commune comme le préfet dans l'étendue du département, comme le chef de l'Etat pour tout le pays (art. 94).

Subdivision des arrêtés réglementaires. — Les arrêtés réglementaires du maire se subdivisent à leur tour en :

1° Arrêtés réglementaires *permanents* (2) ;

(1) Nous ne parlons ici que des *actes d'autorité* faits par le maire. Mais nous savons d'autre part que, comme représentant de la personnalité civile de la commune, le maire peut faire des actes contractuels ou de gestion. En sorte que pour avoir une énumération complète des actes accomplis par le maire, on doit dire que le maire dans la commune, comme le préfet dans le département, a qualité pour faire les trois espèces d'actes dont nous avons donné la distinction fondamentale à la page 37 :

1° Des actes réglementaires ;

2° Des actes d'autorité individuels :

3° Des actes contractuels ou de gestion.

(2) Exemples : Arrêtés du maire pour la tenue des marchés, sur les mesures à prendre contre la rage, sur l'enlèvement des immondices, etc.

2 Arrêtés réglementaires *temporaires* (1).

L'intérêt de cette sous-distinction consiste en ce que les arrêtés temporaires sont exécutoires immédiatement, tandis que les arrêtés permanents ne sont exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation constatée par les récépissés délivrés par le sous-préfet ou le préfet. Cependant, en cas d'urgence, le préfet peut autoriser l'exécution immédiate des arrêtés permanents (art. 95).

Sanction pénale des arrêtés réglementaires. — Les arrêtés réglementaires du maire, comme ceux du préfet et comme les décrets du Président de la République, sont sanctionnés par l'article 471, § 15, du Code pénal, à l'aide d'une amende prononcée contre les contrevenants par le tribunal de simple police. Le tribunal a le pouvoir d'apprécier la légalité de l'arrêté, ainsi que nous l'avons dit plus haut, par dérogation au principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire.

2° **Arrêtés spéciaux et individuels.** — Ce sont ceux qui sont relatifs à une personne ou à un objet déterminés.

On peut les subdiviser en deux catégories :

1° Les arrêtés portant nomination ou révocation d'employés ;

2° Les arrêtés contenant autorisations, injonctions ou prohibitions.

Exemples : Arrêté portant autorisation de bâtir ; ordonnant la démolition d'un bâtiment menaçant ruine ; portant interdiction d'habiter un logement pour cause d'insalubrité, etc.

Règles communes à tous les arrêtés municipaux. — On peut les ramener à quatre :

1° Tous les arrêtés du maire doivent être immédiatement adressés au sous-préfet, ou dans l'arrondissement du chef-lieu du département, au préfet,

2° Ils peuvent être annulés ou suspendus dans leur exécution par le préfet, et non modifiés par lui (2).

3° Ils ne sont obligatoires que quand ils ont été portés à la connaissance des intéressés.

(1) Exemples : Arrêté du maire fixant le ban des vendanges, la taxe du pain, etc.

(2) La loi a voulu que l'arrêté demeurât l'œuvre du maire et que celui-ci n'eût pas sa responsabilité engagée par des modifications, adjonctions ou suppressions que le préfet lui ferait subir. Il est admis que le préfet ne pourrait pas, dans un arrêté municipal, supprimer certaines dispositions et en maintenir d'autres. « Ce serait modifier l'arrêté municipal, le refaire, s'exposer à en changer l'esprit, y créer des lacunes. » Ducrocq, *Études sur la loi municipale*, p. 10.

Pour les arrêtés réglementaires, par voie de publications et d'affiches ; pour les arrêtés individuels, par voie de notification individuelle. La publication est constatée par une déclaration certifiée par le maire. La notification est établie par le récépissé de la partie intéressée, ou, à son défaut, par l'original de la notification conservé dans les archives de la mairie.

4° Les arrêtés, ainsi que les actes de publication et de notification, sont inscrits, *in extenso*, à leur date, sur le registre de la mairie (art. 96).

Cette formalité est simplement un moyen destiné à mieux assurer la conservation des arrêtés municipaux. Elle ne doit pas être considérée comme une condition *sine qua non* du caractère obligatoire de l'arrêté.

Voies de recours contre les arrêtés du maire. — Les arrêtés réglementaires du maire, comme ses arrêtés spéciaux et individuels, sont susceptibles d'un recours gracieux devant le maire, lui-même, le préfet ou le ministre ; ils sont également susceptibles d'un recours devant le Conseil d'Etat, pour incompétence ou excès de pouvoir.

Les arrêtés individuels ou spéciaux sont en outre susceptibles d'un recours contentieux proprement dit pour violation d'un droit.

***4° *Sanction du pouvoir de contrôle et de surveillance de l'autorité supérieure sur les maires et adjoints.*

Aperçu général. — Le pouvoir de contrôle et de surveillance de l'autorité supérieure sur les maires et adjoints a pour sanction :

1° Le droit de suspension et de révocation ;

2° Le droit d'annuler ou de suspendre les arrêtés municipaux ;

3° Le droit pour le préfet de se substituer au maire.

1° **Droit de suspension et de révocation.** — *De qui elles émanent.* — Les maires et les adjoints peuvent être suspendus par arrêté du préfet pour un temps qui n'excède pas un mois, et qui peut être porté à trois mois par le ministre de l'intérieur.

Ils ne peuvent être révoqués que par décret du Président de la République.

La révocation, à la différence de la suspension, entraîne l'inéligibilité aux fonctions de maire ou d'adjoint, pendant une année, à partir du décret de révocation, à moins qu'il ne soit procédé auparavant au renouvellement général des Conseils municipaux (art. 86).

Garanties nouvelles établies par la loi du 8 *juillet* 1908. — Cette loi a donné aux maires et aux adjoints des garanties précieuses contre les abus de pouvoir de la part du gouvernement.

1° Les maires et adjoints doivent être entendus ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leur seraient reprochés.

2° Les arrêtés de suspension et les décrets de révocation doivent être motivés.

3° Ces arrêtés peuvent être l'objet d'un recours contentieux devant le Conseil d'Etat ; ce recours sera jugé comme affaire urgente et sans frais. Il est dispensé du timbre et du ministère d'avocat.

2° **Droit de suspension ou d'annulation des arrêtés municipaux.** — Nous avons dit plus haut que le préfet avait le droit de suspendre ou d'annuler les arrêtés pris par le maire pour sa commune, dans la limite de ses attributions. Nous n'avons qu'à renvoyer aux explications que nous avons fournies sur ce point (1).

3° **Substitution du préfet au maire** (2). — Enfin, dans certains cas et sous certaines conditions déterminées par la loi municipale, le préfet peut se substituer au maire et faire à sa place les actes qu'il refuse ou néglige de faire : soit des actes de gestion, soit des actes d'autorité individuels, soit des actes réglementaires.

A) **Actes de gestion et actes individuels d'autorité.** — *Principe général.* — Le principe de la substitution du préfet au maire, au point de vue des actes de gestion et des actes administratifs, est posé par l'article 85 de la loi de 1884.

D'après cet article, lorsque le maire refuse ou néglige de faire un acte prescrit par la loi, le préfet peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial.

Pour que cet article s'applique, deux conditions sont nécessaires.

Il faut :

1° Que l'acte dont il s'agit soit spécialement et formellement prescrit par la loi :

2° Que le maire ait été mis en demeure de l'exécuter, et, malgré cette injonction, ait refusé ou négligé de le faire.

Mais il importe peu qu'il s'agisse d'un acte qui rentre dans les attributions du maire, comme agent du pouvoir central, ou d'un

(1) Voir *suprà*, p. 104.
(2) Sur toute cette matière, consulter Ducrocq, *Etude sur la loi municipale de* 1884, p. 39 et suivantes.

acte que le maire doit faire comme magistrat municipal ou comme représentant de la personnalité civile de la commune.

Exemples : Un maire refuse de publier le rôle des contributions directes de sa commune ; un maire refuse de délivrer un alignement individuel sur une dépendance de la voirie urbaine.

Dans tous ces cas, comme il s'agit d'actes prescrits spécialement par la loi (1), le préfet pourra se substituer au maire et agir à son défaut.

Il en résulte un pouvoir d'ingérence constant de l'autorité supérieure dans les affaires de la commune.

Il faut noter que le préfet est libre de désigner pour son délégué la personne qui lui convient, pourvu qu'elle soit française, majeure et jouissant de ses droits civils et politiques.

Cas particuliers : 1° *Police des sépultures* (art 93). — L'article 93 prévoit un cas spécial de substitution de l'autorité supérieure au maire, pour l'accomplissement d'un acte administratif.

D'après cet article, à défaut du maire de la commune, le sous-préfet pourvoit d'urgence à ce que toute personne décédée soit ensevelie et inhumée décemment, sans distinction de culte ni de croyance.

Cet article peut être considéré comme une application de l'article 85, avec deux différences, cependant :

a) Ici, c'est le sous-préfet, et non le préfet, qui a qualité pour agir en raison de l'urgence ;

b) Ici, l'intervention du sous-préfet n'est pas *facultative*, mais obligatoire. Le texte est impératif.

2° *Autorisations et permissions de voirie* (art. 98, § 4). — D'après l'article 98, § 4, de la loi municipale, le préfet peut accorder des permissions de voirie, à titre précaire ou essentiellement révocable, sur les voies publiques qui sont placées dans les attributions du maire, notamment pour l'établissement dans le sol de la voie publique des canalisations destinées au passage ou à la conduite soit de l'eau, soit du gaz, lorsque le maire s'y refuse, sans que ce refus soit justifié par l'intérêt général.

L'article 98 va un peu plus loin que l'article 85. Il confère, en effet, au préfet le pouvoir de faire, à la place du maire, un acte qu'aucun texte de loi ne prescrit au maire d'accomplir (2).

(1) Mais il ne pourrait pas se substituer au maire pour l'exercice général d'une fonction ; par exemple, au cas où le maire refuse d'exécuter une délibération du Conseil municipal, ou néglige d'administrer les biens communaux. Dans ce sens, Berthélemy, *op. cit.*, p. 217.

(2) Le maire pourrait-il révoquer l'autorisation, accordée par le préfet,

3° *Ordonnancement des dépenses de la commune.* — Enfin, d'après l'article 152 de la loi de 1884, si le maire refuse d'ordonnancer une dépense de la commune, le préfet peut se substituer au maire, et ordonnancer lui-même la dépense par un arrêté en Conseil de préfecture.

Pour qu'il en soit ainsi, deux conditions sont nécessaires. Il faut :

1° Que la dépense soit régulièrement autorisée ;

2° Qu'elle soit liquide, c'est-à-dire que le montant en soit bien déterminé et la créance incontestable et incontestée.

B) **Actes réglementaires.** — L'article 99 de la loi municipale contient une innovation considérable sur la législation antérieure.

Nous avons dit plus haut, en étudiant les attributions du préfet, que cet administrateur avait le pouvoir réglementaire pour toute l'étendue de son département, relativement aux mesures de sûreté générale et de sécurité publique.

Eh bien ! en dehors de ce pouvoir de faire des arrêtés réglementaires *départementaux*, l'article 99 confère au préfet le droit de faire de véritables arrêtés réglementaires *municipaux* sur des matières rentrant dans les attributions du maire (1), lorsque celui-ci n'y a pas pourvu, soit pour toutes les communes du département, soit pour plusieurs communes seulement, soit même pour une seule commune ; mais, dans ce dernier cas, la loi exige que le préfet ait adressé au préalable au maire une mise en demeure restée sans résultat.

Il faut noter, en outre, que le pouvoir du préfet existe *dans tous les cas*, et non pas seulement, suivant l'article 85 ci-dessus expliqué, lorsque l'acte est prescrit spécialement et formellement par la loi. Il y a véritablement substitution du préfet au maire pour l'exercice général de la fonction de police municipale.

*** § 2. — Du Conseil municipal.

Division. — Nous nous occuperons : — I. De l'organisation du Conseil municipal ; — II. De ses attributions.

en son lieu et place ? Il faut lui reconnaître ce droit, peu dangereux en somme pour l'autorité préfectorale, qui demeure maîtresse de la situation par le droit qui lui appartient de suspendre ou de révoquer les actes du maire. Dans ce sens, Ducrocq, *op. cit.*, p. 59.

(1) Il est vrai que le texte de l'article 99 ne parle que « des mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques », au lieu d'embrasser toute la police municipale et rurale, mais il y a là une différence plutôt théorique que pratique.

I. — Organisation du Conseil municipal.

Division. — Deux points à étudier successivement : 1° la formation du Conseil municipal ; 2° son fonctionnement.

* 1° *Formation du Conseil municipal.*

Nombre des membres. — Le nombre des membres du Conseil municipal varie de 10 à 36, suivant le chiffre de la population de la commune (1).

Dans les villes divisées en plusieurs mairies, le nombre des conseillers est augmenté de trois par mairie (art. 10).

Electorat. — Les conseillers municipaux sont élus par le suffrage universel direct.

Sont électeurs, tous les Français âgés de vingt et un ans accomplis et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi.

Avant la loi de 1884, la liste électorale pour les élections au Conseil municipal, au Conseil d'arrondissement et au Conseil général était distincte de la liste électorale politique pour l'élection des députés ; pour y être inscrit il fallait satisfaire à des conditions plus rigoureuses (loi du 7 juillet 1874, art. 5). La loi de 1884 a innové sur ce point en supprimant la liste municipale ; désormais la liste politique pour les élections législatives sert également aux élections au Conseil général, au Conseil d'arrondissement et au Conseil municipal (2).



Conditions d'éligibilité. — Pour être éligible au Conseil municipal il faut remplir les conditions suivantes :

1° Etre citoyen français ;

(1) D'après l'article 10 de la loi du 5 avril 1884, le conseil municipal se compose :

De 10 membres dans les communes de 500 habitants et au-dessous.						
De 12	—	—	501	—	à	1500
De 16	—	—	1501	—	à	2500
De 21	—	—	2501	—	à	3500
De 23	—	—	3501	—	à	10000
De 27	—	—	10001	—	à	30000
De 30	—	—	30001	—	à	40000
De 32	—	—	40001	—	à	50000
De 34	—	—	50001	—	à	60000
De 36	—	—	60001	—	et au-dessus.	

D'après le recensement effectué en 1906, il y a en France 158 communes de 50 habitants ; 1.065 de 51 à 100 ; 4.589 de 100 à 200 ; 5.248 de 201 à 300, etc.

(2) Sur la révision des listes électorales, consulter notre *Manuel de droit constitutionnel*, pages 111 et suiv.

2° Avoir 25 ans accomplis ;

3° Etre électeur de la commune ou être inscrit au rôle des contributions directes, ou justifier qu'on devrait y être inscrit au 1er janvier de l'année de l'élection.

Toutefois le nombre des conseillers qui ne résident pas dans la commune au moment de l'élection ne peut excéder le quart des membres du Conseil (art. 31).

Incapacité. — Sont incapables d'une façon absolue :

1° Les militaires et employés des armées de terre et de mer en activité de service (art. 21, *in fine*) :

2° Les individus privés du droit électoral ;

3° Ceux qui sont pourvus d'un conseil judiciaire ;

4° Ceux qui sont dispensés de subvenir aux charges communales et ceux qui sont secourus par les bureaux de bienfaisance (art. 32) :

5° Les domestiques attachés exclusivement à la personne.

Sont incapables, d'une façon relative, d'être élus dans le ressort où ils exercent leurs fonctions, certains fonctionnaires énumérés dans l'article 33, tels que : le préfet, sous-préfet, secrétaire général, conseillers de préfecture, les commissaires et les agents de police, les agents salariés de la commune, etc., etc.

Incompatibilités. — Les fonctions de conseiller municipal sont incompatibles avec celles :

1° De préfet, de sous-préfet, de secrétaire général de préfecture ;

2° De commissaire et d'agent de police ;

3° De gouverneur, directeur de l'intérieur et de membre du Conseil privé des colonies (art. 34).

4° De membre d'un autre Conseil municipal (art. 35).

Election au scrutin de liste. — Sectionnement électoral. — *Principe.* — En principe, l'élection des membres du Conseil municipal a lieu au scrutin de liste pour toute la commune.

Cas où le sectionnement électoral est possible. — Par exception, la commune peut être divisée en sections électorales, dont chacune élit un nombre de conseillers proportionné au chiffre des électeurs inscrits, dans deux cas :

1° Quand elle se compose de plusieurs agglomérations d'habitants distinctes et séparées.

Dans ce cas, aucune section ne peut avoir moins de deux conseillers à élire, afin que le scrutin ne devienne pas uninominal ;

2° Quand la population agglomérée de la commune est supérieure à 10.000 habitants.

Dans ce cas, la section ne peut être formée de fractions de territoire appartenant à des cantons ou à des arrondissements municipaux différents. Les fractions de territoire ayant des biens propres ne peuvent être divisées entre plusieurs sections électorales.

Aucune de ces sections ne peut avoir moins de quatre conseillers à élire.

Dans tous les cas où le sectionnement est autorisé, chaque section doit être composée de territoires contigus (art. 11) (1).

Comment est opéré le sectionnement électoral. — C'est le Conseil général qui autorise le sectionnement électoral sur l'initiative soit d'un de ses membres, soit du préfet, soit du Conseil municipal ou d'électeurs de la commune intéressée (2).

La demande doit être adressée au Conseil général avant la session d'avril, ou au plus tard au cours de cette session.

Dans l'intervalle entre la session d'avril et la session d'août, une enquête est ouverte à la mairie de la commune intéressée, et le Conseil municipal est consulté par les soins du préfet.

Il dresse le tableau des sectionnements à faire. Ce tableau est publié dans les communes intéressées, avant la convocation des électeurs, par les soins du préfet qui détermine, d'après le chiffre des électeurs inscrits dans chaque section, le nombre des conseillers que la loi lui attribue.

Le sectionnement adopté par le Conseil général est représenté par un plan déposé à la préfecture et à la mairie de la commune intéressée et peut être consulté et copié par tout électeur. Il est donné avis du dépôt par une affiche à la porte de la mairie.

Le sectionnement ainsi opéré dure jusqu'à une nouvelle décision.

Procédure des élections. — La procédure des élections est longuement réglementée par la loi du 5 avril 1884 (art. 15 et 26). Nous n'en retiendrons que quelques points essentiels :

1° Les électeurs sont convoqués par arrêté du préfet et non par décrets du Président de la République comme pour le Conseil général et le Conseil d'arrondissement ;

2° L'arrêté de convocation doit être publié quinze jours avant le jour de l'élection ;

(1) Cette réglementation minutieuse a pour but d'empêcher le retour de sectionnements arbitraires faits plutôt dans l'intérêt de certains candidats que dans celui de la section.

(2) Jusqu'à la loi du 10 août 1871, c'était le préfet qui avait qualité pour ordonner le sectionnement, en vertu de la loi du 5 mai 1855. En cette matière, la déconcentration a précédé et préparé la décentralisation.

3° L'élection a lieu un dimanche ; le scrutin ne dure qu'un jour et doit rester ouvert au moins pendant six heures ;

4° Les bureaux de vote sont présidés par le maire, les adjoints, les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau et en cas d'empêchement, par les électeurs désignés par le maire ;

5° Le dépouillement du scrutin a lieu immédiatement après la clôture des élections :

6° Le procès-verbal des opérations est dressé par le secrétaire du bureau de vote, et copie en est adressée au préfet qui en donne récépissé. Extrait en est affiché par les soins du maire.

Conditions de l'élection. — Nul n'est élu au premier tour s'il n'a réuni :

1° La majorité absolue des suffrages exprimés ;

2° Un nombre de suffrages égal au quart des électeurs inscrits.

Si l'une de ces conditions n'est pas remplie, il y a lieu à un second tour de scrutin. L'assemblée des électeurs est de droit convoquée pour le dimanche suivant. Le maire fait les publications nécessaires.

Au deuxième tour de scrutin l'élection a lieu à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants. Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé (art. 30).

Contentieux des élections. — *Juridiction compétente.* — C'est le *Conseil de préfecture* qui est compétent pour statuer sur les contestations auxquelles donnent lieu les élections du Conseil municipal, avec droit d'appel contre sa décision devant le *Conseil d'Etat.*

Par qui les élections peuvent-elles être attaquées ? — Par tout électeur et tout éligible et par le préfet.

Délai. — Les électeurs et les éligibles peuvent formuler leurs réclamations ou bien séance tenante en les faisant consigner au procès-verbal des élections, ou dans les cinq jours.

Le préfet a quinze jours à partir de la réception du procès-verbal.

Les conseillers dont l'élection est contestée sont prévenus par les soins du préfet. Ils ont cinq jours pour formuler leurs observations et faire connaître s'ils veulent se défendre oralement devant le Conseil de préfecture (art. 37).

Procédure devant le Conseil de préfecture — Délai pour sa décision. — Le Conseil de préfecture peut ordonner une enquête ; si la réclamation formée implique la solution préjudicielle d'une

question d'état, le Conseil de préfecture renvoie les parties à se pourvoir devant les juges compétents et la partie doit justifier de ses diligences dans la quinzaine.

Le Conseil de préfecture doit rendre sa décision dans le délai d'un mois à compter de l'enregistrement des pièces au greffe de la préfecture. En cas de renouvellement général, le délai est porté à deux mois.

Faute par le Conseil de préfecture d'avoir statué dans les délais ci-dessus fixés, la réclamation est considérée comme rejetée. Le préfet en informe la partie intéressée qui peut porter sa réclamation devant le Conseil d'Etat.

Appel devant le Conseil d'Etat. — Formes. — Délai. — Le recours au Conseil d'Etat contre la décision du Conseil de préfecture est ouvert soit au préfet, soit aux parties intéressées.

Le délai du recours est d'un mois.

Le pourvoi est jugé comme affaire urgente et sans frais, et dispensé du timbre et du ministère d'un avocat. C'est la section du contentieux du Conseil d'Etat ou la section temporaire qui statue définitivement.

Solution possible. — Ou bien l'élection est maintenue, ou bien elle est annulée.

Dans le cas où elle est annulée, l'assemblée des électeurs est convoquée dans un délai qui ne peut dépasser deux mois.

Situation intérimaire. — Jusqu'à ce qu'il ait été statué définitivement sur l'élection, le conseiller municipal proclamé reste en fonctions (art. 40).

Durée du mandat. — Les Conseils municipaux sont nommés pour quatre ans ; ils sont renouvelés intégralement le premier dimanche de mai, dans toute la France, lors même qu'ils ont été élus dans l'intervalle (art. 41).

Option. — Il y a lieu à *option* dans deux cas :

1° Lorsqu'un fonctionnaire, dont les fonctions sont incompatibles avec le mandat de conseiller municipal, a été élu. Il a un délai de dix jours à partir de la proclamation du résultat du scrutin pour opter entre l'acceptation du mandat et la conservation de son emploi. A défaut de déclaration adressée dans ce délai à son supérieur hiérarchique, il est réputé avoir opté pour la conservation du dit emploi (art. 34) ;

2° Lorsqu'un même individu a été élu membre de plusieurs Conseils municipaux, il lui serait impossible de remplir en même temps ces deux mandats ; il a un délai de dix jours à partir de la

proclamation du résultat du scrutin pour faire sa déclaration d'option. Elle est adressée aux préfets des départements intéressés.

Si, dans ce délai le conseiller élu n'a pas fait connaître son option, il fait partie de droit du Conseil de la commune où le nombre des électeurs est le moins élevé (art. 35). Cette solution s'explique par ce fait que dans les petites communes, le recrutement du Conseil municipal est plus difficile que dans les grandes.

Annulation d'élection.— Il y a *annulation* d'élections dans deux cas :

1° Lorsque le nombre des conseillers qui ne résident pas dans la commune au moment de l'élection dépasse le quart des membres du Conseil ;

2° Dans les communes de 501 habitants et au-dessus (1), lorsque des ascendants et des descendants, des frères et des alliés au même degré ont été élus.

Dans ces deux cas, la préférence entre les conseillers élus est déterminée par le rang qu'ils occupent dans l'ordre du tableau (art. 31, 35, 49 combinés).

Démission volontaire. — Lorsqu'un conseiller municipal donne sa *démission*, il l'adresse au sous-préfet ; elle est définitive à partir de l'accusé de réception par le préfet, et, à défaut de cet accusé de réception, un mois après un nouvel envoi de la démission constatée par lettre recommandée (art. 60, *in fine*).

Démission d'office. — La démission d'un conseiller municipal est déclarée *d'office* par le *préfet* dans deux cas :

1° Lorsque, pour une cause survenue postérieurement à sa nomination, il se trouve dans un des cas d'exclusion ou d'incompatibilité prévus par la loi ;

2° Lorsqu'il a manqué à trois convocations successives sans motifs reconnus légitimes par le Conseil, après avoir été admis à lui fournir ses explications.

Le conseiller municipal peut recourir contre la décision du préfet, dans les dix jours de notification devant le *Conseil de préfecture* avec droit d'appel devant le Conseil d'Etat, conformément

(1) Il n'en est pas ainsi dans les communes dont le nombre des habitants est inférieur, parce que, dans ces communes, il est souvent difficile de trouver des daneidats et presque impossible souvent d'avoir des conseillers municipaux non parents ni alliés.

aux règles que nous avons posées pour le contentieux des élections (art. 36 et 60).

Elections complémentaires. — Chaque vacance de siège au Conseil municipal ne donne pas lieu à des élections complémentaires. Elles n'ont lieu que dans trois cas :

1° Lorsque le nombre des vacances est considérable. Il en est ainsi : a) quand le Conseil municipal est réduit aux trois quarts de ses membres (1) ; b) quand, dans une commune divisée en sections électorales, une section a perdu la moitié de ses conseillers (art. 42) ;

2° Lorsqu'il y a lieu d'élire le maire ou un adjoint.

3° Au cas d'annulation d'opérations électorales (art. 40, § 8).

2° *Fonctionnement du Conseil municipal.*

Sessions ordinaires.— Les Conseils municipaux ont quatre sessions ordinaires par an : en *février*, *mai*, *août* et *novembre*. La durée de chaque session est de quinze jours ; elle peut être prolongée avec autorisation du sous-préfet.

La session de mai, pendant laquelle le budget est discuté, peut durer six semaines.

Pendant les sessions ordinaires, le Conseil municipal peut s'occuper de toutes les matières qui rentrent dans ses attributions (art. 46).

Sessions extraordinaires. — Le Conseil municipal peut être réuni en session extraordinaire :

1° Sur l'ordre du préfet ou du sous-préfet ;

2° En vertu d'une convocation spontanée du maire, chaque fois qu'il le juge utile ;

3° En vertu d'une demande motivée, adressée au maire par la majorité en exercice du Conseil municipal ; le maire est tenu de convoquer le Conseil.

Dans ces deux derniers cas, en même temps qu'il convoque le Conseil municipal, il donne avis au sous-préfet et au préfet de cette réunion et des motifs qui la rendent nécessaire. La convocation contient alors l'indication des objets spéciaux et déterminés pour lesquels le Conseil doit s'assembler ; et le Conseil ne peut s'occuper que de ces objets (art. 47).

Convocation du Conseil municipal. — Toute convocation

(1) Dans les six mois qui précèdent le renouvellement intégral, il faut que le Conseil ait perdu la moitié de ses membres.

est faite par le maire ; elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée à la porte de la mairie et adressée, par écrit et à domicile, trois jours francs au moins avant celui de la réunion. En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le préfet ou le sous-préfet.

Séances du Conseil municipal. — *Présidence.* — Le Conseil municipal est présidé par le maire, et à défaut, par celui qui le remplace.

Cependant, dans les séances où les comptes d'administration du maire sont débattus, le Conseil municipal élit son président. Dans ce cas, le maire peut, même quand il ne serait plus en fonctions, assister à la discussion ; mais il doit se retirer au moment du vote.

Secrétaires. — Le maire est assisté d'un ou de plusieurs secrétaires qui sont nommés par le Conseil municipal, dans son sein, au début de chaque session et pour sa durée. Le Conseil peut leur adjoindre des auxiliaires pris en dehors de ses membres qui assisteront aux séances, mais sans participer aux délibérations.

Publicité. — Les séances des Conseils municipaux sont *publiques.* C'est là une innovation importante de la loi de 1884. Cependant sur la demande de trois membres ou du maire, le Conseil municipal, par assis et levé, sans débats, décide qu'il se formera en *comité secret* (art. 54).

Police. — Le maire a seul la police de l'assemblée ; il peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre. En cas de crime ou de délit, il en dresse procès-verbal et le procureur de la République en est immédiatement saisi.

Tableau des conseillers municipaux. — *Définition.* — Le tableau des conseillers municipaux est l'ordre dans lequel ils sont classés.

Comment il est déterminé. — L'ordre du tableau est déterminé, même quand la commune est divisée en sections électorales :

1° Par la date la plus ancienne des élections.

2° Par le plus grand nombre des suffrages obtenus entre conseillers élus le même jour, sans avoir égard au nombre des électeurs, au cas de sectionnement électoral.

3° Par la priorité d'âge, à égalité de voix (art. 49)

Intérêts pratiques. — L'ordre du tableau est intéressant à connaître à plusieurs points de vue, et notamment :

1° Pour la suppléance du maire (art. 83).

2° Pour la présidence des bureaux de vote dans les élections municipales (art. 17).

3° Pour l'annulation des élections municipales, lorsque le nombre des conseillers non domiciliés dans la commune dépasse un quart des membres du Conseil, ou lorsque, dans une commune de 501 habitants et au-dessus, des ascendants et des descendants, des frères et des alliés au même degré ont été élus (art. 31).

Délibérations du Conseil municipal. — *Le quorum nécessaire.* — Le Conseil municipal ne peut délibérer valablement que lorsque la majorité de ses membres en exercice assiste à la séance. Quand après deux convocations successives, à trois jours d'intervalle, le Conseil municipal ne s'est pas réuni en nombre suffisant, la délibération prise après la troisième convocation est valable, quel que soit le nombre des membres présents (art. 50).

Modes de votation. — Le vote peut avoir lieu de trois façons : par assis et levé, au scrutin public nominal, ou au scrutin secret.

Le vote par assis et levé forme le droit commun.

Le vote a lieu au scrutin public nominal sur la demande du quart des membres présents : les noms des votants avec la désignation de leurs votes sont insérés au procès-verbal.

Le vote a lieu au *scrutin secret* : 1° sur la demande du tiers des membres présents ; 2° lorsqu'il s'agit de procéder à une nomination ou à une présentation.

Majorité. — Les délibérations sont prises à la majorité absolue des votants.

Sauf le cas de scrutin secret, la voix du président est prépondérante, en cas de partage.

Conservation et publication des délibérations. — Le compte rendu des séances est, dans la huitaine, affiché par extrait à la porte de la mairie (art. 56).

Les délibérations sont inscrites par ordre de date sur un registre coté et paraphé par le préfet ou le sous-préfet. Elles sont signées par tous les membres présents à la séance, ou mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer (art. 57). Expédition de toute délibération doit être adressée dans la huitaine par le maire au sous-préfet, qui en constate la réception sur un registre et en délivre immédiatement un récépissé. Tout habitant ou contribuable a droit de demander communication sans déplacement, de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du Conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune, des arrêtés municipaux. Chacun peut les publier sous sa responsabilité (art. 58).

Commissions spéciales. — Le Conseil municipal peut for-

mer, au cours de chaque session, des Commissions chargées d'étudier les questions soumises au Conseil, soit par l'administration, soit sur l'initiative d'un de ses membres. Ces commissions peuvent tenir leurs séances dans l'intervalle des sessions.

Le maire en est le président de droit. Il doit les convoquer dans les huit jours qui suivent leur nomination, ou à plus bref délai sur la demande de la majorité des membres qui les composent. Dans cette première réunion, les Commissions désignent un vice-président, qui peut les convoquer et les présider si le maire est absent ou empêché.

Ces Commissions municipales, à la différence de la Commission départementale, n'ont pas le pouvoir de prendre des décisions ; elles préparent seulement la solution des affaires qui leur sont renvoyées par le Conseil municipal ; elles font un rapport sur les résultats de leurs travaux devant le Conseil municipal qui statue (art. 59).

Dissolution. — Démission collective. — Suspension d'un Conseil municipal. — Un Conseil municipal peut être *dissous* par un *décret motivé* du Président de la République, rendu en Conseil des ministres et publié au *Journal officiel.*

S'il y a urgence, il peut être provisoirement *suspendu* par *arrêté* motivé du préfet qui doit en rendre compte immédiatemant au Ministre de l'Intérieur. La durée de la suspension ne peut excéder un mois (art. 43).

En cas de *dissolution*, ou en cas de *démission collective* d'un Conseil municipal, il est procédé à la réélection dans le délai de 2 mois à dater de la dissolution ou de la dernière démission (art. 14).

Délégation spéciale. — *Nomination.* — Jusqu'à la réélection du Conseil municipal, ses pouvoirs sont confiés à une *délégation spéciale*. Elle est nommée, par décret du Président de la République, dans les huit jours qui suivent la dissolution ou l'acceptation de la démission.

Composition. — Le nombre des membres qui la composent est fixé à trois dans les communes où la population ne dépasse pas 35.000 habitants. Ce nombre peut être porté jusqu'à sept dans les villes d'une population supérieure.

Le décret qui l'institue en nomme le président et au besoin le vice-président.

Attributions. — Les pouvoirs de cette délégation spéciale sont limités aux actes de pure administration conservatoire et urgente. En aucun cas il ne lui est permis d'engager les finances municipa-

les au delà des ressources disponibles de l'exercice courant. Elle ne peut ni préparer le budget, ni recevoir les comptes du maire ou du receveur, ni modifier le personnel ou le régime de l'enseignement public (art. 44).

Les fonctions de la délégation spéciale expirent de plein droit dès que le Conseil municipal est reconstitué (art. 45).

II. — Attributions du Conseil municipal.

Enumération. — D'après l'article 61 de la loi de 1884 les attributions du Conseil municipal consistent :

1° A régler par ses délibérations les affaires de la commune.

Dans certains cas déterminés par la loi sa délibération n'est exécutoire qu'après approbation de l'administration supérieure, dans d'autres cas elle est exécutoire sans approbation ;

2° A donner des avis ;

3° A formuler des réclamations ;

4° A émettre des vœux ;

5° A faire des nominations et des présentations.

1° **Délibérations.** — *Evolution de la législation.* — La législation sur ce point a évolué vers une décentralisation de plus en plus grande, depuis l'an VIII jusqu'en 1884.

D'après la loi du 28 pluviôse an VIII, les délibérations du Conseil municipal n'avaient que la valeur de simples avis dont le Gouvernement pouvait ne pas tenir compte. La loi du 18 juillet 1837 confère au Conseil municipal un véritable pouvoir de décision ; mais sauf sur un petit nombre de matières touchant à la jouissance des biens communaux, les délibérations du Conseil ne sont exécutoires qu'après approbation.

La loi du 24 juillet 1867 augmente le nombre des délibérations réglementaires, c'est-à-dire exécutoires sans autorisation, que le Conseil municipal peut émettre. Mais elle les subordonne à cette condition qu'il y ait accord entre le Conseil municipal et le maire qui à ce moment était nommé par le Gouvernement. De plus ces délibérations pouvaient être annulées, soit pour violation de la loi, soit même pour cause d'inopportunité, sur la demande d'une personne intéressée.

Enfin, la loi du 5 avril 1884 fait œuvre de décentralisation importante : 1° en faisant des délibérations réglementaires la règle générale ; 2° en décidant que ces délibérations ne pourront être annulées par le préfet que pour des causes limitativement déterminées par la loi.

a) *Délibérations réglementaires.* — Ce sont les délibérations exécutoires sans approbation. Elles ne sont exécutoires qu'un mois après le dépôt qui doit en être fait à la préfecture ou à la sous-préfecture. Le préfet peut par un arrêté abrégé ce délai.

Ces délibérations peuvent être annulées pour les causes et dans les conditions que nous indiquerons plus loin en traitant de la nullité des délibérations du Conseil municipal.

Nous répétons que ces délibérations forment le droit commun depuis la loi de 1884.

b) *Délibérations soumises à approbation.* — C'est cette nécessité de l'autorisation qu'on appelle, nous le savons, la *tutelle administrative.* La loi de 1884 a restreint à des affaires peu nombreuses la nécessité de l'autorisation.

3° **Avis.** — Le Conseil municipal peut être appelé à donner son avis toutes les fois que l'administration juge utile de le consulter.

Sur certaines affaires, le Conseil municipal doit être nécessairement consulté. Ces affaires sont énumérées dans l'article 70 (1). Citons à titre d'exemples : les projets d'alignement et de nivellement de grande voirie dans l'intérieur des villes, bourgs, villages, la création de bureaux de bienfaisance, l'autorisation à accorder aux congrégations religieuses, etc.

Si l'administration prenait une décision pour l'un de ces objets sans avoir au préalable consulté le Conseil municipal, la décision serait entachée d'excès de pouvoir et pourrait être déférée de ce chef au Conseil d'Etat.

Lorsque le Conseil municipal, à ce régulièrement requis et convoqué, refuse ou néglige de donner son avis, il peut être passé outre (art. 70, *in fine*).

4° **Réclamations.** — Le Conseil municipal réclame, s'il y a

(1) *Art.* 70 : « Le Conseil municipal est toujours appelé à donner son avis sur les objets suivants : 1° Les circonscriptions relatives aux cultes ; 2° les circonscriptions relatives à la distribution des secours publics ; les projets d'alignement et de nivellement de grande voirie dans l'intérieur des villes, bourgs et villages ; 4° la création des bureaux de bienfaisance ; 5° les budgets et les comptes des hospices, hôpitaux et autres établissements de charité et de bienfaisance, des fabriques et autres administrations préposées aux cultes dont les ministres sont salariés par l'Etat ; les autorisations d'acquérir, d'aliéner, d'emprunter, d'échanger, de plaider ou de transiger demandées par les mêmes établissements, l'acceptation des dons et legs qui leur sont faits ; 6° enfin, tous les objets sur lesquels les conseils municipaux sont appelés par les lois et règlements à donner leurs avis, et ceux sur lesquels ils seront consultés par le préfet. »

lieu, contre le contingent assigné à la commune dans l'établissement des impôts de répartition.

Nous avons vu que ces réclamations étaient examinées par le Conseil d'arrondissement dans la première partie de sa session ordinaire et soumises ensuite au Conseil général qui statuait définitivement dans sa session d'août.

5° **Vœux.** — Le Conseil municipal émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local ; les vœux politiques lui sont interdits.

Il ne peut même pas, comme le Conseil général, émettre des vœux sur des questions d'administration générale et d'économie politique.

6° **Nominations et présentations.** — Le Conseil municipal nomme : le maire et les adjoints, les membres des commissions administratives des établissements de bienfaisance communaux, les membres de la Commission scolaire, les délégués sénatoriaux, etc.

Il fait des présentations pour les répartiteurs et les répartiteurs suppléants, en dressant une liste double de candidats parmi les quels le sous-préfet choisit ces fonctionnaires (art. 61). Il présente aussi trois candidats pour le poste de receveur municipal (art. 153).

Actes interdits aux Conseils municipaux. — La loi interdit aux Conseils municipaux (art. 72) :

1° D'émettre les vœux politiques, nous l'avons dit déjà ;

2° De publier des proclamations et adresses ;

3° Hors les cas prévus par la loi, de se mettre en communication avec un ou plusieurs Conseils municipaux. Les actes et délibérations prises en violation de ces règles sont frappés de nullité de droit.

Nullité des délibérations du Conseil municipal. — *Distinction.*— La loi déclare certaines délibérations nulles de droit, d'autres simplement annulables.

Sont nulles de droit : 1° les délibérations d'un Conseil municipal portant sur un objet étranger à ses attributions ou prises hors de sa réunion légale ;

2° Les délibérations prises en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique (art. 63).

Sont annulables : les délibérations auxquelles auraient pris part des membres du Conseil municipal intéressés, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires, à l'affaire qui en fait l'objet (art. 64).

Règles communes : 1° C'est le préfet, en Conseil de préfecture, qui est compétent pour prononcer tant sur la nullité de droit que sur l'annulabilité ;

2° La décision du préfet sur la nullité de droit et sur l'annulabilité peut être rendue, soit d'office par le préfet lui-même, soit sur la demande de toute personne intéressée (1) ;

3° La décision du préfet sur la nullité de droit et sur l'annulabilité peut être l'objet d'un recours au Conseil d'Etat, soit de la part du Conseil municipal, soit de la part de toute personne intéressée. Le pourvoi est introduit et jugé dans les formes du recours pour excès de pouvoir (art. 67).

Différences entre la nullité de droit et l'annulabilité. — 1° Le préfet est obligé de déclarer la nullité de droit ; il a, au contraire, un pouvoir d'appréciation en cas d'annulabilité ; il peut ne pas supprimer la délibération ;

2° Le préfet peut d'office prononcer la nullité de droit à toute époque ; il ne peut d'office prononcer sur l'annulabilité, que dans un délai de 30 jours à partir du dépôt du procès-verbal de la délibération à la sous-préfecture ou à la préfecture ;

3° La nullité de droit peut être invoquée à toute époque par les parties intéressées. Au contraire, au cas d'annulabilité, la demande en annulation doit être déposée, à peine de déchéance, à la préfecture ou à la sous-préfecture, dans un délai de quinze jours à partir de l'affichage à la porte de la mairie. Le préfet statue dans le délai d'un mois. Passé le délai de quinze jours, sans qu'aucune demande ait été produite, le préfet peut déclarer qu'il ne s'oppose pas à la délibération (art. 66).

Intérêts concernant plusieurs communes. — La loi de 1884 a étendu aux communes la faculté que la loi du 10 août 1871 avait antérieurement concédée aux départements : le droit de s'entendre pour trancher de concert les questions d'intérêt commun.

A cet effet, des conférences intercommunales peuvent être tenues où chaque Conseil municipal est représenté par une Commission spéciale nommée à cet effet et composée de trois membres élus au scrutin secret.

Les préfets et sous-préfets des départements et des arrondisse-

(1) Par un arrêt du 29 mars 1901, Casanova D. 1902. 3. 34, le Conseil d'Etat a décidé qu'un contribuable de la commune avait qualité pour demander la nullité.

ments comprenant les communes intéressées peuvent toujours assister à ces conférences.

Les résolutions qui y sont prises ne sont exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les Conseils municipaux intéressés, et sous les réserves énoncées au chapitre 3 du titre IV de la présente loi (art. 117).

Si des questions autres que celles que prévoit l'article 116 étaient mises en discussion, le préfet du département où la Conférence a lieu déclarerait la réunion dissoute.

Toute délibération prise après cette déclaration donnerait lieu à l'application des dispositions et pénalités énoncées à l'article 34 de la loi du 10 août 1871 (art. 118).

CHAPITRE II. — DE LA COMMUNE CONSIDÉRÉE COMME CIRCONSCRIPTION TERRITORIALE.

Diverses modifications possibles. — Dans cet ordre de matières, la loi du 5 avril 1884 s'occupe des modifications qui peuvent être apportées à la circonscription territoriale d'une commune.

Ces modifications peuvent consister :

1° A transférer le chef-lieu d'une commune ;

2° A réunir plusieurs communes en une seule ;

3° A distraire une section de commune pour la réunir à une autre commune ;

4° A ériger une section de commune en commune séparée.

La loi de 1884 détermine : 1° les formalités nécessaires pour opérer ces modifications ; 2° les autorités compétentes pour statuer.

Formalités nécessaires. — Elles consistent :

1° Dans une *demande adressée* au préfet : soit par le Conseil municipal d'une des communes intéressées, soit par le tiers des électeurs inscrits de la commune ou de la section en question. Le préfet peut lui même d'office prendre l'initiative du projet ;

2° Dans une *enquête de commodo et incommodo* prescrite par arrêté du préfet ;

3° Dans l'*avis* des Conseils municipaux et des Conseils d'arrondissement intéressés ; si le projet intéresse une section de commune, le préfet devra convoquer les électeurs domiciliés dans la

section à l'effet d'élire une Commission syndicale qui donnera son avis (art. 4).

Autorités compétentes pour statuer. — Elles varient suivant l'importance de la modification :

I. Pour *ériger une section de commune en commune séparée*, il faut *une loi* rendue après avis du Conseil général, le Conseil d'Etat entendu.

II Pour les *autres modifications* :

1° Il faut *une loi*, rendue après avis du Conseil général, le Conseil d'Etat entendu, lorsque les changements proposés modifient la circonscription d'un *département*, d'un *arrondissement* ou d'un *canton* ;

2° *La délibération du Conseil général* (statuant définitivement) suffit, à trois conditions :

a) Que les communes ou sections de communes soient situées dans le même canton ;

b) Que le Conseil général approuve le projet ;

c) Que la modification projetée soit approuvée par les Conseils municipaux et les Commissions syndicales intéressés, quant au fond et aux conditions de réalisation.

3° Il faut un *décret* si l'une de ces deux dernières conditions fait défaut (art. 6).

Conséquences des modifications apportées à la circonscription territoriale d'une commune. — En étudiant les sections de communes comme personnes morales, nous déterminerons les conséquences que ces modifications entraînent quant au patrimoine de la commune. Bornons-nous à constater, ici, que dans tous les cas de fractionnement ou de réunion de communes les Conseils municipaux sont dissous de plein droit. Il est procédé immédiatement à des élections nouvelles (art. 9).

Changement de nom d'une commune. — Le changement de nom d'une commune est décidé par décret du Président de la République, sur la demande du Conseil municipal, le Conseil général consulté et le Conseil d'Etat entendu (art. 2).

Cependant les dénominations nouvelles résultant soit d'un changement de chef-lieu, soit de la création d'une commune nouvelle sont fixées par les autorités qui sont compétentes pour statuer sur le changement (art. 8).

APPENDICE

Organisation particulière de certaines circonscriptions administratives.

I. — Département de la Seine.

Raisons d'une organisation particulière pour le département de la Seine et pour la ville de Paris. — Une organisation particulière pour le département de la Seine et pour la ville de Paris s'explique par plusieurs motifs :

1° L'importance de la population, qui, pour Paris seulement représente le seizième de la population totale de la France ;

2° L'importance du budget, qui se chiffre à Paris, par 300 à 350 millions, en 1900 331 millions, le dixième du budget de la France entière ;

3° Le danger politique qui résulterait de l'organisation à Paris de pouvoirs locaux trop puissants qui pourraient tenir en échec l'autorité du gouvernement.

Les organes du département de la Seine. — L'action est confiée à deux préfets : le préfet de la Seine et le préfet de police.

La délibération est confiée, comme dans les autres départements, à deux Conseils : le Conseil de préfecture et le Conseil général.

1° **Préfet de la Seine.** — Comme les préfets des départements, il a été créé par la loi du 28 pluviôse an VIII.

Il a, en moins que les préfets des départements, la police du département de la Seine.

Il a, en plus que les préfets des départements, la gestion économique de la commune de Paris.

2° **Préfet de police.** — Comme le préfet de la Seine et les préfets des départements, il a été créé par la loi du 28 pluviôse an VIII (1). Comme eux, il est nommé et révoqué par décret du chef de l'Etat.

La préfecture de la Seine et la préfecture de police sont hors classe.

Le préfet de police a la police du département de la Seine.

(1) Les attributions du préfet de police sont établies par l'arrêté du 12 messidor an VIII, l'arrêté du 3 brumaire an XI, la loi du 10 juin 1853, et le décret du 1er novembre 1859. C'est le decret du 10 octobre 1859 qui établit le partage des attributions entre le préfet de la Seine et le préfet de police.

3° **Conseil de préfecture**. — Le Conseil de préfecture de la Seine a été organisé par un décret du 17 mars 1863 qui a été modifié par un décret du 14 septembre 1870, puis par un décret du 12 novembre 1871, enfin par un décret du 3 février 1874.

Voici les règles particulières du Conseil de préfecture de la Seine :

1° Il a un président distinct, autre que le préfet ;

2° Il comprend neuf membres, — en comptant le président, — au lieu de 3 ou de 4 comme les Conseils de préfecture des autres départements ;

3° Le Conseil de préfecture est divisé en deux sections, qui sont présidées en l'absence du président, par deux conseillers désignés par le préfet de la Seine. Les autres membres du Conseil sont répartis dans les deux sections par le président, suivant les besoins du service. Cette division en deux sections a été adoptée pour assurer la prompte expédition des affaires très nombreuses ressortissant à ce Conseil.

Le secrétaire général et quatre commissaires du gouvernement remplissent les fonctions de ministère public (Décret du 28 juillet 1882).

4° **Conseil général**. — 1° *Organisation* (Loi du 16 septembre 1871, art. 1).

Le Conseil général de la Seine se compose :

1° Des 80 membres du Conseil municipal de Paris ;

2° De 21 membres élus dans les arrondissements de Sceaux et Saint-Denis, à raison d'un membre par canton (Loi du 12 avril 1893).

Les sessions ne sont pas établies à époques fixes, comme pour les autres départements. C'est un décret qui en détermine l'époque et la durée.

Il n'y a pas de commission départementale.

La durée du mandat de conseiller général est de quatre ans (Loi du 2 avril 1896). Le Conseil général est renouvelé intégralement en même temps que le Conseil municipal de Paris.

Le préfet de la Seine a le droit de suspendre le Conseil général dans deux cas : 1° S'il se met en correspondance avec un ou plusieurs Conseils généraux ou d'arrondissement ; 2° s'il fait ou publie une proclamation ou adresse ; il est statué définitivement par décret (Loi du 23 juin 1833, art. 16 et 17).

Le Conseil général peut être dissous par décret, sans que le gouvernement soit jamais tenu d'en référer aux Chambres. Les élec-

tions générales doivent alors avoir lieu au plus tard dans le délai de trois mois à dater du jour de la dissolution.

2° *Attributions.* — La loi du 10 août 1871 sur les Conseils généraux ne s'applique pas au département de la Seine (art. 94).

Le Conseil général de la Seine reste soumis à la loi du 10 mai 1838 et à la loi du 18 juillet 1866.

Aussi ses pouvoirs sont moins grands que ceux des autres Conseils Ainsi, toutes ses délibérations sont en principe soumises à approbation ; il n'a souvent qu'un rôle consultatif là où les autres Conseils ont un pouvoir de décision ; il ne peut émettre de vœux sur les questions économiques et d'administration générale ; il ne peut établir aucune imposition extraordinaire, ni contracter un emprunt sans y être autorisé par une loi ; il ne peut pas se mettre en relations avec d'autres Conseils et organiser des conférences interdépartementales.

Notons enfin, pour terminer avec le département de la Seine, que l'arrondissement de Paris n'a pas de Conseil d'arrondissement. Il ferait double emploi et se confondrait avec le Conseil municipal.

II. — Arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis.

Absence de sous-préfet. — Chacun de ces arrondissements a un Conseil d'arrondissement dont le nombre des membres est de 12 pour Saint-Denis, de 9 pour Sceaux.

Les Conseils d'arrondissement de Sceaux et de Saint-Denis tiennent leurs sessions à la préfecture de la Seine.

Les sous-préfectures de Sceaux et Saint-Denis sont supprimées. Ces deux arrondissements sont administrés directement par le préfet de la Seine (loi du 2 avril 1880, art. 1, 2).

III. — Ville de Paris (1).

Ses organes. — Au point de vue de l'action, la ville de Paris offre ceci de particulier : qu'elle n'a pas un maire central unique,

(1) Pour tous les détails de l'organisation particulière de la ville de Paris, consulter : Maurice Block et de Pontich (1884), le manuel de Paul Massat (1901), le régime administratif du département de la Seine et de la ville de Paris (1901), la thèse de M. de Lalonde, sur le *Préfet de la Seine* et celle de M. J. Delaitre, auditeur au Conseil d'Etat, sur la *Municipalité parisienne*.

chargé d'administrer la commune et d'agir en son nom. L'action est répartie entre : 1° le préfet de la Seine ; 2° le préfet de police ; 3° les maires des 20 arrondissements assistés chacun de 3 adjoints.

La délibération est confiée au Conseil municipal.

1° **Préfet de la Seine.** — Il est, dans une certaine mesure, maire central de Paris ; c'est lui qui représente la ville en tant que personne morale.

2° **Préfet de police.** — Il a tous les pouvoirs, en matière de police municipale, qui appartiennent au maire dans toutes les communes. Il exerce également son pouvoir de police sur les communes de Sceaux et de Saint-Denis, et sur quelques communes du département de Seine-et-Oise : Saint-Cloud, Sèvres, Meudon (1).

3° **Maires et adjoints des 20 arrondissements.** — La ville de Paris est divisée en 20 arrondissements ayant chacun à sa tête un maire et 3 adjoints (2).

Les maires et les adjoints sont nommés par décret du chef de l'Etat. Ils ne peuvent être membres du Conseil municipal (art 16-17, loi du 14 avril 1871). Leur fonction est gratuite. XX

Les attributions des maires des arrondissements de Paris sont restreintes à l'état civil, aux élections, à l'instruction primaire, à la formation de la liste du jury criminel, à l'assistance publique, aux cultes et aux contributions directes.

4° **Conseil municipal.** — *Texte applicable.* — La loi du 5 avril 1884 ne s'applique pas au Conseil municipal de Paris. Il est toujours régi par la loi du 14 avril 1871, par la loi du 5 mai 1855 et par la loi du 24 juillet 1867.

Composition. — Le Conseil municipal de Paris comprend 80 membres.

L'élection n'a pas lieu, comme pour les autres communes, au scrutin de liste pour toute la commune, mais au scrutin uninominal par quartier. Les 20 arrondissements de Paris sont chacun divisés en quatre quartiers ; chaque quartier élit un conseiller municipal (art. 10).

Des élections partielles ne sont nécessaires que lorsque le Conseil est réduit aux trois quarts de ses membres.

(1) La loi du 10 juillet 1905 lui a enlevé tout pouvoir à l'égard de la commune d'Enghien dans la Seine-et-Oise.

(2) D'après la loi du 6 août 1882, il peut être nommé 2 adjoints en plus dans les arrondissements supérieurs à 120.000 habitants.

Sessions. — Comme les autres Conseils, il tient 4 sessions ordinaires par an ; la session du budget dure six semaines comme celle des autres Conseils, mais ses autres sessions ordinaires, au lieu de pouvoir durer 15 jours, ne peuvent durer que 10 jours (art. 11).

L'époque de ses sessions n'est pas fixée, elle est déterminée par le préfet de la Seine. Le préfet n'est pas tenu de convoquer le Conseil municipal en session extraordinaire, sur la demande de la majorité des membres de ce Conseil, sauf recours contre son refus devant le Ministre de l'Intérieur.

Bureau. — Au commencement de chaque session ordinaire, le Conseil nomme au scrutin secret et à la majorité, un président, deux vice-présidents, un syndic et des secrétaires (art. 12).

Publicité des séances. — Les séances du Conseil municipal sont *publiques* seulement depuis la loi du 5 juillet 1886.

Le préfet de police et le préfet de la Seine ont entrée au Conseil et sont entendus toutes les fois qu'ils le demandent (art. 13).

Durée du mandat. — Jusqu'à la loi du 2 avril 1896, le mandat de conseiller municipal était de trois ans à Paris. Cette loi l'a porté à 4 ans comme dans les autres communes.

Suspension et dissolution. — Le Conseil municipal peut être suspendu par le préfet de la Seine pour deux mois : la durée de la suspension peut être portée à un an par le Ministre de l'Intérieur. Le Conseil peut être dissous par un décret non motivé et remplacé pendant trois ans par une Commission municipale que le gouvernement nomme et qui a les mêmes pouvoirs que le Conseil dissous (art. 13, loi du 5 mai 1855 et art. 22, loi du 24 juillet 1867).

Attributions. — Les pouvoirs du Conseil municipal de Paris sont moins grands que ceux des autres Conseils, en ce qu'il n'a pas bénéficié des mesures de décentralisation résultant de la législation de 1884 ; il est encore soumis au régime de la loi de 1867. La plupart des délibérations ne sont exécutoires qu'avec l'approbation de l'autorité supérieure. Sur un certain nombre de points la délibération est exécutoire sans approbation, mais à condition qu'il y ait accord entre le préfet et le Conseil.

Pour tout emprunt et pour toute imposition extraordinaire une loi est nécessaire.

Le Conseil municipal n'a pas à présenter des candidats pour les répartiteurs. Certaines dépenses, qui sont facultatives pour les autres communes sont obligatoires à Paris, notamment en ce qui concerne l'assistance publique, la garde républicaine, etc.

IV. — Ville de Lyon.

Historique. — La loi du 4 avril 1873 avait supprimé à Lyon la mairie centrale et avait assimilé l'administration de cette ville à celle de Paris ; d'après l'article 1er de cette loi, le préfet du département du Rhône avait pour la ville de Lyon les attributions qui appartiennent à Paris au préfet de police et au préfet de la Seine. La loi du 21 avril 1881 a rétabli à Lyon la mairie centrale et l'a fait rentrer dans le droit commun. La loi du 5 avril 1884 a maintenu ce retour au droit commun.

Régime particulier établi en 1884. — Cependant l'organisation de la ville de Lyon est soumise à certaines règles spéciales :

1° La ville de Lyon continue à être divisée en six arrondissements municipaux.

2° Le maire est assisté de 17 adjoints.

Dans chaque mairie d'arrondissement, deux adjoints sont chargés de l'état civil, de la tenue des listes électorales et des secours à domicile ; à la mairie centrale cinq adjoints concourent avec le maire à l'administration de la commune.

3° Le maire délègue spécialement deux de ses adjoints dans chacun des six arrondissements. Ils sont chargés de la tenue des régistres de l'état civil et des autres attributions déterminées par le règlement d'administration publique du 12 juin 1881.

4° Le Conseil municipal de Lyon comprend 54 membres : soit 36 membres. plus 3 membres par arrondissement, par application de la disposition de l'article 10 *in fine* de la loi du 5 avril 1884, d'après laquelle, dans les villes divisées en plusieurs mairies, le nombre des conseillers est augmenté de trois par mairie.

5° Dans la ville de Lyon et dans les communes qui forment l'agglomération lyonnaise (Caluire et Cuire, Oullins, Sainte-Foy, Saint-Rambert, Vaux-en-Velin, Bron, Vernissieux et Pierre Bénite), le préfet du Rhône exerce les mêmes attributions que celles qu'exerce le préfet de police dans les communes suburbaines de la Seine (art. 104) (1). Aussi est-il assisté de deux secrétaires généraux. dont l'un a spécialemement les affaires de police dans ses attributions.

(1) La commune de Sathonay, du département de l'Ain, a été distraite de l'agglomération lyonnaise et soustraite aux pouvoirs de police du préfet du Rhône par la loi du 13 avril 1900 (art. 8).

Comparaison synthétique des trois Conseils :

CONSEILS	Composition.	Durée	Scrutin	Convocation des électeurs.	Contentieux électoral.	Elections complémentaires.
1° Conseil général (Loi du 10 août 1871).	1 membre par canton	6 ans, avec renouvellement partiel tous les 3 ans.	Scrutin uninominal par canton	Par décret	Conseil d'Etat.	A chaque vacance dans les deux mois.
2° Conseil d'arrondissement (Loi du 22 juin 1833).	1 membre par canton Minimum 9	6 ans avec renouvellement partiel tous les 3 ans.	Scrutin uninominal par canton.	Par décret	Conseil de préfecture.	A chaque vacance dans les deux mois.
3° Conseil Municipal. (Loi du 5 avril 1884).	de 10 à 36 suivant population + 3 par arrondissement municipal.	Renouvellement intégral tous les 4 ans.	Scrutin de liste, sauf tempérament du sectionnement électoral.	Par arrêté du préfet.	Conseil de préfecture.	1° Au cas de vacance d'un quart. 2° Au cas d'élection du maire ou d'adjoint. 3° Au cas d'annulation d'opérations électorales.

Conseils Général, d'Arrondissement et Municipal.

Sessions ordinaires.	Sessions extra-ordinaires.	Séances.	Démission volontaire.	Démission forcée.	Dissolution	Délibération.
1° Second lundi après Pâques (15 jours). 2° Premier lundi après le 15 août (1 mois).	1° Décret 2° Demande des deux tiers du Conseil Huit jours.	Publiques.	Adressée au président du Conseil général, transmise au préfet.	1° Par le Conseil général (absence à 1 session ordinaire). 1° par le Conseil d'Etat (L. 7 juin 1873)	Par décret motivé communiqué aux Chambres en session	1° Souveraines (sauf controverse). 2° Définitives, sauf annulation 3° Exécutoires, sauf suspension (droit commun). 4° Soumises à approbation.
1 session en deux parties en août.	Décret	Non publiques.	Aucune règle dans la loi.	1° Par le Conseil d'arrondissement (absence à 2 sessions consécutives). 2° Par le Conseil d'Etat (L. 7 juin 1873)	Par décret. Suspension par arrêté préfectoral sauf confirmation par décret.	Une seule matière : Répartition des impôts
4 sessions : février, mai, août et novembre. 15 jours, sauf mai 6 semaines	1° Arrêté du préfet ou sous-préfet 2° Convocation du maire. 3° Demande de la moitié plus un des membres.	Publiques.	Adressée au sous-préfet et transmise au préfet.	1° Par le préfet (manquement à 3 convocations successives). 2° Par le Conseil d'Etat (L. 7 juin 1873)	Par décret motivé, rendu en Conseil des Ministres, et publié à l'officiel. Suspension pour 1 mois par arrêté préfectoral, sauf confirmation ministérielle.	1° Réglementaires (droit commun). 2° Soumises à approbation.

Cependant le maire de Lyon et les maires des communes de l'agglomération lyonnaise conservent les attributions de police municipale visées par les paragraphes 1, 4, 5,6,7 et 8 de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884.

V. — Ville de Marseille.

Loi du 8 mars 1908. — Par cette loi, la ville de Marseille est assimilée à Paris et à Lyon au point de vue de sa police qui est enlevée au maire pour être conférée au préfet des Bouches-du-Rhône. Cette mesure a été prise sur la demande de la population (pétition de 26.700 signatures) et du Conseil général. Il en résultera un accroissement des forces de police (1.503 agents au lieu de 903, pour un territoire de 22.001 hectares). La dépense est évaluée à 2.810.000 francs, dont 1.600.000 francs à charge de la Ville, le reste au compte de l'Etat.

VI. — Territoire de Belfort.

Décret du 27 juin 1901. — Le territoire de Belfort, qui comprend cinq cantons, est administré par un administrateur faisant fonction de préfet, assisté d'une commission de neuf membres, élus au suffrage universel, qui fait fonction de Conseil général. Il n'y a ni commission départementale,ni Conseil de préfecture.

DEUXIÈME PARTIE

PERSONNES MORALES DU DROIT ADMINISTRATIF

Ire Section : Théorie générale des personnes morales du droit administratif. — IIe Section : De l'Etat considéré comme personne morale. — IIIe Section : Du département considéré comme personne morale. — IVe Section : De la commune considérée comme personne morale. — Ve Section : Des sections de communes. — VIe Section : Des syndicats de communes. — VIIe Section : Des associations syndicales.

Ire SECTION. — THÉORIE GÉNÉRALE DES PERSONNES MORALES DU DROIT ADMINISTRATIF

Définition. — On entend par personnes morales (1) des groupements d'individus auxquels la loi reconnaît une existence juridique propre ; ils ont un patrimoine, ils sont propriétaires, créanciers, débiteurs ; ils peuvent ester en justice, contracter, recevoir des dons et des legs, en un mot faire tous les actes de la vie civile comme de véritables personnes physiques.

Classification. — Il y a deux sortes de personnes morales : les personnes morales privées et les personnes morales publiques.

Les personnes morales privées sont celles qui sont établies dans un but lucratif, telles sont les sociétés commerciales et les sociétés civiles.

(1) On dit aussi personnes civiles ou, comme les Allemands, personnes juridiques (Code civil allemand, L. I, Sect. II). Sur cette question consulter pour plus de développements notre *Manuel du droit civil*, I, p. 98 et suivantes.

Les personnes morales publiques sont celles qui ont pour but le fonctionnement d'un service public ou la poursuite d'un but d'intérêt général. Ces dernières seules relèvent du droit administratif.

Personnes morales publiques. — Les personnes morales publiques peuvent être classées en quatre groupes :

1er groupe : les circonscriptions territoriales revêtues de la personnalité morale : l'Etat, le département et la commune ;

2e groupe : les établissements publics ;

3e groupe : les établissements d'utilité publique (1) ;

4e groupe : les associations simplement déclarées.

*****Critérium de la distinction des établissements publics et des établissements d'utilité publique.** — Le critérium de cette distinction est l'objet de nombreuses controverses.

D'après l'opinion générale, les établissements publics ne sont autre chose que des services publics (2) auxquels on a reconnu une existence propre, afin de leur permettre de fonctionner plus librement et d'être dotés de moyens d'action plus puissants grâce aux libéralités qu'ils peuvent recevoir des particuliers. Ils n'en restent pas moins partie intégrante de l'administration de l'Etat, du département ou de la commune dont ils remplissent une des fonctions spéciales.

Au contraire, les établissements d'utilité publique ne sont pas des services publics, et ne sont pas membres de l'administration. Ce sont des associations essentiellement privées, formées par des particuliers, et si on les range dans la catégorie des personnes morales administratives, c'est qu'elles n'ont pas un but lucratif et égoïste comme les sociétés commerciales ou civiles. C'est qu'elles sont constituées dans un but d'intérêt général, tel que la prévoyance, la religion, la bienfaisance, l'instruction, etc.

Pour mieux faire comprendre le rôle de ces établissements d'utilité publique on les a très ingénieusement comparés à des francs-tireurs qui collaborent à la défense des intérêts généraux du pays,

(1) Nous devons faire observer que la plupart des auteurs font rentrer dans la catégorie des personnes morales privées les établissements d'utilité publique et les associations simplement déclarées parce qu'ils procèdent de l'initiative privée. Dans ce sens Planiol, *Droit civil*, I, p 262 ; Michoud, *Théorie de la personnalité morale*, nos 82 et suiv.

(2) On entend par service public toute institution ayant pour but de faciliter à l'Etat l'accomplissement de sa fonction administrative. Elle suppose trois éléments : 1o un personnel hiérarchisé ; 2o des moyens matériels : bâtiments, mobilier ; 3o des moyens financiers.

parallèlement aux établissements publics, et à l'administration proprement dite qui représentent l'armée régulière (1).

Classification des établissements publics. — *Principe de la classification.* — Nous avons dit que les établissements publics sont des services publics de l'Etat, du département et de la commune auxquels une existence propre a été reconnue ; on peut donc les grouper en trois catégories : les établissements publics relevant de l'Etat ou nationaux, ceux relevant du département et ceux qui se rattachent à la commune.

Etablissements publics d'Etat ou nationaux. — Les principaux sont :

1° Les établissements d'instruction publique : l'Institut de France, l'Académie de médecine, le Collège de France, les Universités, les facultés, les lycées, l'Ecole polytechnique, etc. ;

2° Certaines caisses publiques : la Caisse des dépôts et consignations, les caisses qui sont administrées par la précédente (telles que la Caisse des offrandes nationales en faveur des armées de terre ou de mer, la Caisse de retraite pour la vieillesse, etc.) ; la Caisse des Invalides de la marine, la Caisse d'épargne nationale postale, etc. ;

3° Certaines compagnies, telles que celles des agents de change, notaires, avoués, huissiers, commissaires-priseurs ;

4° Les chambres consultatives d'agriculture et les chambres de commerce.

Etablissements publics départementaux. — Ils sont peu nombreux. Ce sont les hospices départementaux qui ont été dotés de la personnalité civile par un décret en Conseil d'Etat.

Etablissements publics communaux. — Ce sont :

1° Les sections de communes :

2° Les syndicats de communes :

3° Les hospices, les hôpitaux et les bureaux de bienfaisance ;

4° Les caisses des écoles.

Exemples d'établissements d'utilité publique. — Nous pouvons citer comme tels :

1° Les associations syndicales autorisées ou forcées, sauf controverse ;

2° Les congrégations religieuses autorisées ;

3° Certaines associations d'enseignement supérieur libres, notamment l'Ecole des sciences politiques ;

(1) Berthélemy, *op. cit.*, p. 41.

4° Certaines institutions de prévoyance : caisses d'épargne privées, etc.

*** **Principaux points de ressemblance entre les établissements publics et les établissements d'utilité publique.** — Les établissements publics et d'utilité publique sont soumis à un certain nombre de règles communes qui ne s'appliquent pas aux personnes morales privées (1).

1° *Au point de vue de leur constitution.* — Tandis que les personnes morales privées se forment sans l'intervention de l'autorité administrative, en se conformant aux conditions de formation établies par la loi, les deux classes d'établissements ont besoin pour se former, d'une autorisation des pouvoirs publics.

Il en est ainsi, en raison du danger que ferait courir à l'Etat, tant au point de vue politique que sous le rapport économique, un trop grand développement des personnes et des biens de mainmorte.

En principe, l'autorisation est donnée par un décret rendu après avis du Conseil d'Etat.

Quelquefois cependant une loi est nécessaire : il en est ainsi pour les congrégations religieuses d'hommes ou de femmes (loi du 1er juillet 1901) et pour les établissements libres d'enseignement supérieur (loi du 13 mars 1880).

Quelquefois un arrêté préfectoral suffit ; par exemple, pour les caisses des écoles (loi du 28 mars 1882).

2° *Au point de vue des dons et legs.* — La tutelle administrative s'exerce également à l'égard des établissements publics et d'utilité publique, en ce qui concerne l'acceptation des dons et des legs.

D'après la loi du 4 février 1901, les établissements publics acceptent et refusent sans autorisation, les dons et legs qui leur sont faits sans charge, conditions ou affectation immobilière.

Lorsque les dons et legs sont grevés de charges, de conditions ou d'affectation immobilière, l'acceptation ou le refus du legs est autorisé par arrêté du préfet, si l'établissement bénéficiaire a le caractère départemental ou communal, et par décret en Conseil d'Etat, s'il a le caractère national (art. 4).

(1) Comme règles communes aux personnes morales privées et publiques on peut citer :

1° La règle de l'article 619 du Code civil qui fixe à 30 ans la durée de l'usufruit qui n'est pas établi au profit des individus ;

2° L'assujettissement à la taxe des biens de mainmorte, aux termes de la loi du 20 février 1848, modifiée par la loi du 31 mars 1903.

L'acceptation des dons et legs faits aux établissements d'utilité publique est autorisée par le préfet. Toutefois, si la donation ou le legs consiste en immeubles d'une valeur supérieure à 3.000 francs, l'autorisation est accordée par décret en Conseil d'Etat (art. 5).

Dans tous les cas où les dons et legs donnent lieu à des réclamations des familles, l'autorisation de les accepter est accordée par décret en Conseil d'Etat (art. 7).

Tous les établissements peuvent, sans autorisation préalable, accepter provisoirement où à titre conservatoire les dons et legs qui leur sont faits (art. 8).

Au point de vue de la règle de la spécialité. — La règle de la spécialité, qui limite la capacité des personnes morales administratives, signifie que chaque établissement public ou d'utilité publique, doit s'enfermer rigoureusement dans la sphère d'attributions qui lui est propre, il ne doit faire aucun acte en dehors de la mission spéciale en vue de laquelle la personnalité civile lui a été conférée.

Cette règle reçoit spécialement son application relativement à la capacité d'acquérir par don ou par legs. La question s'est surtout posée à l'occasion des établissements religieux pour savoir s'ils pouvaient accepter des dons ou des legs destinés à être distribués aux pauvres d'une commune.

*** **Points principaux de différence entre les établissements publics et les établissements d'utilité publique** (1). — 1° En règle générale, les actes de la vie civile des établissements publics (sauf ce qui concerne les départemeats et les communes), sont soumis au régime des autorisations. Au contraire, les actes de la vie civile des établissements d'utilité publique sont

(1) D'autres différences existent, mais moins importantes :

9° Les procès dans lesquels les établissements publics sont parties en cause sont dispensés du préliminaire de conciliation ; ils donnent lieu à communication au ministère public ; ils donnent ouverture à la requête civile lorsque les établissements publics n'ont pas été défendus (art. 94, 83, 481, C. proc. civ.). — Ces règles ne s'appliquent pas aux établissements d'utilité publique ;

10° A l'égard des établissements publics, un créancier ne peut procéder par voie d'exécution forcée à l'aide de commandement et de saisie, comme il peut le faire vis-à-vis d'un particulier ou d'un établissement d'utilité publique : cela tient aux règles de la comptabilité publique, auxquelles les établissements publics sont soumis ;

11° En matière d'expropriation, l'article 14, § 5, de la loi du 4 mai 1841, rendant plus facile l'adhésion des incapables à la cession amiable, ne s'applique qu'aux établissements publics.

régis exclusivement par les statuts de chacun d'eux et le décret qui les autorise. Une autorisation n'est nécessaire, que quand une loi spéciale leur en forme l'obligation ;

2° Les travaux exécutés par les établissements publics dans un but d'utilité générale sont des travaux publics. Il n'en est pas de même de ceux qui sont entrepris par les établissements d'utilité publique ;

3° Les deniers des établissements publics sont des deniers publics ; non ceux des établissements d'utilité publique ;

4° Les comptables des établissements publics sont justiciables du Conseil de préfecture ou de la Cour des comptes ; non ceux des établissements d'utilité publique ;

5° Les établissements publics ont sur les immeubles de leurs comptables une hypothèque légale en vertu de l'article 2121 du Code civil. Il n'en va pas ainsi pour les établissements d'utilité publique ;

6° Les établissements publics sont des personnes administratives ayant deux catégories de droits (1) :

a) Des droits de *puissance publique* ;

b) Des droits de *personne privée*.

Les établissements d'utilité publique n'étant que des associations privées, n'ont aucun droit de puissance publique ; ils n'ont pas d'autres droits que les simples particuliers.

Des droits de puissance publique.— On entend par droits de puissance publique certaines prérogatives exorbitantes du droit commun appartenant aux personnes administratives et qui entraînent pour les particuliers et pour leurs biens des charges exceptionnelles dans un intérêt général.

Ces droits appartiennent d'une façon complète à l'Etat ; la plupart d'entre eux sont également reconnus aux départements et aux communes ; quant aux établissements publics, ils n'ont la jouissance que de quelques-uns seulement de ces avantages.

Les droits de puissance publique sont notamment :

Le *droit de police* de l'Etat et des communes, à l'égard des personnes et des choses (police des cours d'eau, des établissements

(1) D'après M. Berthélemy, la notion de personnalité juridique doit être mise de côté, lorsque l'Etat accomplit des actes d'autorité et de commandement. Il n'agit pas alors en qualité de personne morale, mais en tant que puissance et en vertu de la souveraineté dont il est investi. Au lieu donc de distinguer l'Etat personne privée et l'Etat personne publique, il distingue l'Etat personne et l'Etat puissance (*op. cit.*, p. 44 et 45).

dangereux, insalubres et incommodes, des monuments historiques, etc.) ;

Le droit de posséder un *domaine public*, qui n'appartient qu'à l'Etat, aux départements et aux communes ;

Le droit d'employer un procédé de recouvrement exceptionnel pour les créances ; ce sont *des états de recouvrement*, dressés et rendus exécutoires par les préfets en ce qui concerne les départements (loi du 10 août 1871, art. 64) ; *des états de recouvrement*, dressés par les maires, pour les communes (loi du 5 avril 1884, art. 154, § 1). de *contraintes administratives* pour l'Etat ;

Le droit de lever des *impôts* ;

Le droit d'*exproprier* ;

L'exercice de *servitudes légales d'utilité publique* ;

Le droit d'exécuter des *travaux publics*, soumis à des règles particulières.

Nature juridique de la personnalité civile. — *Trois systèmes proposés.* — Pour terminer avec la théorie générale des personnes morales, il nous reste à rechercher quelle est la nature juridique de la personnalité civile. Trois principales théories ont été émises à ce sujet.

Système allemand de la réalité. — D'après un premier système, les personnes morales ne sont pas des êtres fictifs créés par la loi ; ce sont des êtres réels, ayant une existence concrète distincte de celle des membres qui les composent. L'Etat ne les crée pas ; il se borne à les reconnaître, comme il reconnaît la personnalité réelle des individus.

Cette opinion a été enseignée surtout en Allemagne ; elle compte aussi des partisans en France (1).

Système traditionnel de la fiction. — Dans un second système on considère les personnes morales comme des êtres fictifs dont l'existence a été créée de toutes pièces par le législateur pour faciliter le fonctionnement de certains groupements (2).

Ce système ressemble au précédent en ce que, comme lui, il admet l'existence d'une personnalité distincte de la personnalité individuelle des différents membres du groupement ; en sorte que, si le groupement comprend vingt membres, il y aurait les vingt personnalités juridiques des vingt membres du groupement, plus la personne morale formée par le groupement.

(1) Hauriou, *op. cit.*, 3e édition, p. 124.

(2) Aubry et Rau, I, p. 185 ; Capitant, *Introduction au droit civil*, p. 126 à 128.

Il en diffère en ce que, pour lui, cette vingt-unième personnalité est une pure conception de l'esprit, une création arbitraire de la loi tandis qu'elle correspond à une réalité vivante et concrète pour les partisans du premier système.

Système de la propriété collective. — Enfin, dans un troisième système de date plus récente, on considère que la notion de la personnalité morale est le résultat d'une fiction légale, mais on entend cette fiction d'une façon tout autre que les auteurs du second système. On n'admet pas, même d'une façon fictive, l'existence d'une personne morale distincte des individus qui composent le groupement ; sous le nom de personnes civiles on entend l'existence de biens collectifs soustraits au régime de la propriété individuelle. Quand on dit qu'un groupement forme une personne morale, on veut dire que les membres de ce groupement sont propriétaires collectivement des biens appartenant à ce groupement (1).

« Nous pouvons être, dit M. Berthélemy, de trois manières propriétaires d'un champ ou d'un troupeau : individuellement, c'est-à-dire chacun pour une part divise, pour un nombre déterminé de bêtes ; indivisément, c'est-à-dire chacun pour une quote-part du champ ou du troupeau ; collectivement, c'est-à-dire à nous tous envisagés comme n'étant qu'un. Dans ce dernier cas, on pourra bien dire qu'à nous cinq nous ne formons qu'un sujet de droit ; et pour la facilité de l'explication on pourra dire aussi que le sujet est semblable à une personne dont celui de nous que nous désignerons sera le représentant ; mais cette personne ici, loin d'être distincte de nous cinq, n'est autre chose que nous cinq, prix ensemble. »

Conclusion. — Cette explication, certainement ingénieuse, a le tort à nos yeux d'être trop compliquée. De plus, elle présente cet inconvénient que bien souvent elle sera d'une application malaisée, car il sera bien souvent difficile de déterminer quels individus peuvent être considérés comme propriétaires collectivement des biens de la personne morale. Pour l'Etat, on dit ce sont tous les Français ; or, l'Etat ne comprend pas seulement les générations présentes, mais les générations futures ; il faudrait donc admettre comme titulaires de droits à titre collectif des personnes incertaines qui ne sont encore ni nées, ni même conçues. Est-ce là une conception bien juridique ?

(1) Dans ce sens Planiol, *Traité élémentaire de droit civil*, I, p. 262 ; Berthélemy, *op. cit.*, p. 516 et suiv.

Pour un hôpital on a dit que c'étaient les habitants de la commune : mais alors on confond la personnalité de la commune et celle de l'hôpital.

Il nous paraît plus simple de nous en tenir à la théorie de la fiction telle que l'adopte le second système exposé ci-dessus.

IIe SECTION. — DE L'ÉTAT CONSIDÉRÉ COMME PERSONNE MORALE

Division de la section. — Considéré comme personne morale, l'Etat peut être propriétaire, créancier ou débiteur. Nous allons consacrer un chapitre spécial à chacun de ces points.

CHAPITRE PREMIER. — DE L'ÉTAT PROPRIÉTAIRE.

Distinction essentielle. — Le domaine de l'Etat, nous le verrons dans notre troisième partie, se divise en domaine public et domaine privé.

C'est seulement des biens du domaine privé qu'il est propriétaire ; il n'est que le gardien des biens qui composent son domaine public. Les explications qui vont suivre sont donc applicables seulement au domaine privé.

A qui est confiée la gestion des biens du domaine privé de l'Etat ? — *Principe.* — La gestion des biens du domaine privé de l'Etat est confiée, sous l'autorité du Ministère des finances, à la direction générale de l'enregistrement et des domaines.

Exceptions. — Ce principe comporte deux exceptions :

1° L'administration des bois et forêts de l'Etat est confiée, sous l'autorité du Ministre de l'agriculture, à l'administration des eaux et forêts ;

2° L'administration des immeubles affectés à un service public est placée sous la surveillance du ministre dans le département duquel le service est compris.

Actes relatifs au domaine privé de l'Etat. — Sur les biens de son domaine privé, l'Etat peut faire : 1° des actes d'administration ; 2° des actes d'acquisition ; 3° des actes d'aliénation ; 4° il peut avoir à exercer des actions en justice

1° **Actes d'administration**. — *Principe.* — Le principe

fondamental est que l'Etat ne peut régir directement ses immeubles domaniaux ; il est tenu de les affermer : cela, pour éviter les frais et les abus d'une administration directe qu'il serait difficile d'empêcher (Décrets des 28 octobre,5 novembre 1690,titre 2, art. 1er).

Adjudication. — Les baux des immeubles de l'Etat sont faits par les receveurs de l'administration des domaines, devant le sous-préfet de l'arrondissement où les biens sont situés, après annonces, publications et affiches, publiquement et aux enchères.

Bail amiable. — Par exception, dans certains cas, le bail est fait à l'amiable. La durée maxima du bail est de dix-huit années. Le bail est consenti : par le Directeur des domaines lorsqu'il n'excède pas neuf années et que le loyer annuel une dépasse pas 1.000 francs ; par le Directeur général des domaines lorsque le bail n'excède pas neuf années et que le loyer annuel excède 1.000 francs, mais est égal ou inférieur à 5 000 francs ; par le Ministre des finances, lorsque le bail excède neuf années ou bien lorsque le loyer annuel est supérieur à 5.000 francs (Loi du 6 décembre 1897, art. 7).

Forme du bail. — Le ministère d'un notaire n'est pas exigé. L'acte est passé dans la forme administrative : acte ou procès-verbal dressé par le préfet ou le sous-préfet et signé par le preneur. Cet acte emporte exécution forcée ; il peut contenir constitution d'hypothèque.

2° **Actes d'acquisition**. — *Distinction.* — Comme un particulier, l'Etat peut faire des acquisitions à titre onéreux ou des acquisitions à titre gratuit.

a) *Acquisitions à titre onéreux.* — Lorsque le prix d'acquisition est supérieur à 25.000 francs, c'est le Ministre des finances qui fait l'acquisition ; quand il est inférieur à 25.000 francs, c'est le préfet.

Mais il faut toujours, quel que soit le prix d'acquisition, qu'un crédit ait été ouvert par le Parlement pour l'acquisition.

b) *Acquisitions à titre gratuit* (*dons et legs*). — Pour l'acceptation des dons et legs faits à l'Etat ou aux services nationaux qui ne sont pas pourvus de la personnalité civile, un décret du Président de la République est nécessaire (Loi du 4 février 1901, art. 1er). L'avis du Conseil d'Etat est obligatoire, lorsqu'il y a réclamation de la part de la famille (art. 6)

3° **Actes d'aliénation**. — *Distinction.* — L'Etat peut aliéner ses biens par voie de vente, d'échange, ou de concession.

a) *Vente.* Jusqu'à la loi du 1[er] juin 1864, le Ministre des finances opérait administrativement la vente des biens de l'Etat sans autorisation spéciale du pouvoir législatif, en vertu d'une délégation législative générale qu'il tenait de deux lois des 15 et 16 floréal an X. D'après la loi du 1[er] juin 1864, en vigueur actuellement, une loi spéciale est nécessaire pour la vente d immeubles dont la valeur excède 1 million de francs. Pour les autres, une autorisation spéciale n'est pas nécessaire (1).

La vente est passée par le préfet assisté du directeur des domaines du département, ou par le sous-préfet assisté d'un membre de l'administration des domaines désigné par le directeur.

La vente est soumise aux conditions de forme suivantes :

1[e] Rédaction d'un cahier des charges approuvé par le Ministre des finances ;

2° Estimation de l'immeuble à vendre par experts ;

3° Affiches annonçant la vente ;

4° Vente aux enchères publiques.

b) *Echange.* — Une loi doit approuver les conditions de l'échange. L'échange est opéré par le Ministre des finances au nom de l'Etat (ordonnance du 12 décembre 1827).

Par exception, lorsque la valeur d'un immeuble domanial cédé à titre d'échange, autre qu'une forêt, ne dépassera pas 50.000 fr., l'autorisation de passer l'acte est donnée par le Ministre des finances et l'acte est ratifié définitivement par décret en Conseil d'Etat (Loi du 6 décembre 1897, art. 6).

c) *Concession.* — La concession est un contrat d'une nature particulière propre au droit administratif. Si elle est gratuite, c'est une donation ; si elle est à titre onéreux, c'est une vente au profit d'une personne déterminée.

En principe, une loi est nécessaire pour autoriser une concession.

Par exception, dans certains cas, le Gouvernement peut faire des concessions sur des dépendances du domaine de l Etat par décret rendu en Conseil d'Etat.

C'est ce qui a lieu notamment pour les lais et relais de la mer (loi du 16 septembre 1807, art. 41).

(1) Cette loi reste étrangère aux immeubles régis par des dispositions spéciales ; par exemple. elle ne s'applique pas aux forêts pour lesquelles l'aliénation doit être consentie par une loi. D'après la loi du 29 août 1905, la vente d'îles et îlots du littoral ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi et après avis des Conseils supérieurs de la guerre et de la marine.

Lorsque le prix d'une concession ne dépasse pas 2.000 francs, l'acte administratif réalisant la concession est définitivement ratifié par le ministre des finances (Loi du 6 décembre 1897).

Exercice des actions domaniales. — a) *Par qui l'Etat est-il représenté ?* — En principe, c'est le *préfet* qui représente l'Etat devant les tribunaux judiciaires et devant le Conseil de préfecture.

Par exception : 1° devant le Conseil d'Etat, c'est le *Ministre des finances*, ou pour les biens affectés à un service public, c'est le Ministre dans le département duquel le service est compris qui représente l'Etat ; 2° lorsqu'il s'agit simplement du recouvrement d'un revenu des immeubles de l'Etat, c'est l'administration des domaines qui agit au nom de l'Etat par voie de contrainte administrative.

b) *Formalités préalables à l'exercice de l'action.* — Il n'y a pas de préliminaire de conciliation (art. 49, 1°, C. pr. c.). Mais en revanche, d'autres formalités sont nécessaires ; elles diffèrent suivant que l'Etat est défendeur ou demandeur.

Etat défendeur.

Mémoire préalable. — Le demandeur, quel qu'il soit, doit adresser au préfet un mémoire exposant l'objet de sa demande.

Le préfet doit communiquer le mémoire au Directeur des domaines pour que celui ci fasse ses observations. Puis il décide.

S'il décide qu'il y a lieu de défendre à l'affaire, il agit sans avoir besoin d'autorisation. S'il pense au contraire que le demandeur a raison il doit en référer au Ministre des finances, qui, après avoir consulté l'administration des domaines, statue sur la suite à donner à l'affaire.

Le demandeur ne peut assigner l'Etat qu'un mois après la remise du mémoire au préfet.

Effets du mémoire. — Il interrompt la prescription, mais ne fait pas courir les intérêts moratoires (1).

Etat demandeur.

Mémoire préalable. — Le directeur des domaines doit adresser un mémoire au préfet lui faisant connaître l'objet de la demande

(1) L'interruption de la prescription n'est pas subordonnée — comme nous verrons plus loin que c'est la règle pour le département et la commune — à la condition que l'action soit intentée dans les trois mois à partir du dépôt du mémoire.

avec les pièces à l'appui. Une copie de ce mémoire est aussitôt adressée par le préfet aux parties intéressées avec invitation de faire connaître leur réponse dans le délai d'un mois. Passé ce délai, le préfet statue.

S'il y a désaccord entre le préfet et l'administration des domaines, c'est le Ministre des finances qui décide.

c) *Règles particulières de procédure.* — Le préfet doit toujours adresser au ministère public un mémoire contenant les moyens que l'Etat peut invoquer en faveur de sa demande ou pour sa défense. Le ministère public pourra lire les mémoires à l'audience mais il devra toujours donner ses conclusions.

L'Etat est dispensé du ministère des avoués et des avocats ; mais c'est pour lui une pure faveur à laquelle il peut renoncer.

C'est ce qui a toujours lieu en pratique lorsque la nature de la cause ou son importance l'exige. Dans ce cas l'avoué et l'avocat, chargés de soutenir les intérêts de l'Etat, sont désignés par le préfet sur la présentation du directeur des domaines.

CHAPITRE II. — DE L'ÉTAT CRÉANCIER.

Enumération des principales créances de l'Etat. — En dehors des impôts, auxquels nous consacrons plus loin un section spéciale, les principales créances de l'Etat sont :

1° Les créances contre les acquéreurs des biens domaniaux ;

2° Les créances contre les fermiers des mêmes biens ;

3° Les créances contre les comptables.

Cette créance est garantie d'une façon toute particulière :

a) Par le cautionnement de ces fonctionnaires ;

b) Par une hypothèque légale qui frappe tous les immeubles, présents et à venir des comptables (art. 2121, 4°) ;

4° Les créances contre les fournisseurs, également garanties par le cautionnement qu'ils sont obligés de fournir ;

5° Les créances contre les entrepreneurs de travaux publics ;

6° Les amendes et les frais en matière criminelle.

Les garanties particulières de paiement sont : la solidarité entre tous les auteurs d'une même infraction (art. 55, C. p.) et la contrainte par corps.

Contraintes administratives. — Une règle commune à un grand nombre de créances de l'Etat consiste en ce que l'Etat n'est pas obligé, comme un simple particulier, de poursuivre ses débi-

teurs devant les tribunaux judiciaires pour exercer son droit. Il peut procéder contre eux à des voies d'exécution (saisie et vente des meubles), en vertu d'actes administratifs appelés *contraintes*, que certains fonctionnaires peuvent délivrer (Receveurs des douanes, receveurs des Contributions indirectes, de l'enregistrement, etc.).

CHAPITRE III. — DE L'ÉTAT DÉBITEUR.

Division des dettes de l'Etat. — On divise communément les dettes de l'Etat en deux catégories :

1° Les dettes ordinaires ou courantes ;

2° Les dettes publiques, se subdivisant en dette flottante, dette fondée ou consolidée, dette viagère.

1° **Dettes ordinaires ou courantes.** — Ce sont celles qui résultent des contrats passés par l'Etat avec des particuliers (marchés de travaux publics, marchés de fournitures, et de quasi-contrats (paiement de l'indû).

*** **Responsabilité civile de l'Etat** (1). — *Distinctions.* — L'Etat est-il responsable des délits et quasi-délits commis par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions ? Des distinctions s'imposent.

1° *Actes de puissance publique.* — En thèse générale, l'Etat est irresponsable pour les actes de puissance publique accomplis par ses agents : actes émanant du pouvoir souverain, législatif, gouvernemental et judiciaire.

Par exception à ces principes, la loi du 8 juin 1895 accorde une action en indemnité contre l'Etat à ceux qui ont souffert d'une erreur judiciaire constatée par la révision d'un procès, soit criminel, soit correctionnel.

3° *Gestion des services publics.* — Pour les actes de gestion des services publics, la responsabilité de l'Etat est consacrée par certains textes (2), notamment en matière de postes et télégraphes (Loi du 4 juin 1859, art. 3 et loi du 26 janvier 1873, art. 4 et 10).

(1) Sur toute cette question, V. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, II, p. 184 et suiv.

(2) La loi du 20 juillet 1899 a substitué la responsabilité civile de l'Etat à celle de membres de l'enseignement public pour des dommages causés par leurs élèves. Elle attribue compétence aux tribunaux judiciaires pour statuer.

En l'absence de texte, la jurisprudence admet la responsabilité de l'Etat, lorsque le dommage résulte des fautes de service (service mal fait, ordre mal donné, mal compris, imprudemment exécuté); alors la responsabilité de l'Etat est directe, le service public est censé l'auteur du fait dommageable. Au contraire, lorsque le dommage résulte d'une faute personnelle de l'agent (malversations, fautes lourdes), alors l'Etat n'est pas responsable, mais l'agent coupable l'est.

La responsabilité de l'Etat pour faute de service repose non sur le principe de l'article 1384 du Code civil, mais sur des considérations d'équité; et elle relève du Conseil d'Etat et non des tribunaux ordinaires (arrêté Blanco, Trib. confl., 8 février 1873, D. 73.3.20) (1).

3° *Domaine privé et chemins de fer*. — Pour les actes d'administration de son domaine privé et pour l'exploitation de ses chemins de fer, l'Etat est responsable de ses agents dans les termes du droit commun des articles 1382, 1384, 1385 et 1386 du Code civil, et les tribunaux judiciaires sont compétents pour statuer.

Procédure à suivre pour le paiement. — *Exposé.* — Le créancier de l'Etat ne peut pas agir pour se faire payer ce qui lui est dû comme il le ferait à l'encontre d'un particulier; il est soumis, à raison des règles de la comptabilité publique, à l'accomplissement de plusieurs formalités qui sont :

1° La déclaration de la dette;
2° Sa liquidation;
3° Son ordonnancement;
4° Son paiement.

1° *Déclaration de la dette*. — La déclaration de la dette est pour le créancier la reconnaissance de son titre de créance.

Cette formalité est nécessaire pour les dettes qui sont indéterminées dans leur quantum, telles que les dettes de l'Etat résultant d'un marché de travaux publics, ou contestées et douteuses, telles que les indemnités qu'on réclame à l'Etat pour la répara-

(1) Jusqu'ici, les tribunaux judiciaires étaient reconnus compétents à l'égard des départements et des communes et il leur était fait application de l'article 1384 du Code civil. Un arrêté du Tribunal des conflits du 20 février 1908, Feutry, admet la compétence du Conseil d'Etat en cette matière.

Ainsi, il ne peut pratiquer une saisie à l'égard de l'Etat : « La saisie est un appel à l'autorité pour faire payer un débiteur récalcitrant : comment faire appel à l'autorité pour faire payer l'autorité ? » (M. Berthélemy à son cours).

tion d'un délit ou d'un quasi-délit commis par un de ses agents.

Dans le premier cas la déclaration de la dette résultera d'un contrat ; dans le second cas elle résultera d'un jugement.

2° *Liquidation de la dette.* — C'est la vérification par le ministre compétent du titre et du montant de la créance. Cette formalité est exigée pour prévenir les abus et les malversations au détriment de l'Etat.

3° *Ordonnancement de la dette* — C'est là un principe fondamental de comptabilité publique que celui qui ordonne le paiement n'est pas celui qui l'effectue, ce principe a été établi également comme une garantie contre les abus et les malversations.

Chaque ministre est dans son département ministériel l'ordonnateur supérieur des dépenses de l'Etat. Il délivre des *ordonnances de paiement* sur le vu desquelles le créancier est payé (1).

4° *Paiement.* Le paiement est effectué par les comptables de deniers publics sur la présentation de *l'ordonnance de paiement.*

Délai spécial de déchéance. — Pour presser la liqnidation et empêcher les arriérés de se cumuler, la loi a établi un délai spécial de déchéance contre les créanciers de l'Etat. Sont prescrites et définitivement éteintes au profit de l'Etat, toutes les créances qui n'ont pas été liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de *cinq ans* à partir de l'ouverture de l'exercice auquel elles appartiennent, pour les créanciers d'Europe, de *six ans* pour les créanciers résidant hors du territoire européen ; à moins que le retard dans l'ordonnancement et le paiement ne provienne du fait de l administration ou de pourvois formés devant le Conseil d'Etat Loi du 29 janvier 1831, art. 7, § 1, art. 10) (2).

Juridiction compétente pour déclarer l'Etat débiteur.— D'après la jurisprudence les tribunaux administratifs sont seuls compétents en principe pour déclarer l'Etat débiteur. Par exception, les tribunaux judiciaires sont compétents: 1° lorsqu'il s'agit du domaine privé ; 2° dans un certain nombre de cas déterminés

(1) Avant le décret du 12 juillet 1893, le ministre délivrait des ordonnances de délégation permettant aux préfets de disposer des crédits par voie de mandats de paiement Ce décret a supprimé les ordonnances de délégation. C'est en vertu d'un pouvoir propre que le préfet délivre des ordonnances de paiement

(2) D'après la jurisprudence, l'application de cette déchéance est un acte administratif qui, à ce titre, rentre au premier chef dans les attributions du ministre des finances. Les tribunaux judiciaires sont incompétents pour la prononcer (Cons. d'Etat,2 août 1889, D.P.91.3.49 ; C.cass., 6 mars 1901, D. 1903.1.52).

par la loi. par exemple en matière d'expropriation, de postes et télégraphes, etc

2° **Dettes publiques de l'Etat**. — *Trois sortes*. — Ce sont les dettes qui sont à la charge de l'Etat, non en tant que personne morale, mais en tant que puissance publique.

Elles sont de trois sortes : la dette flottante, la dette fondée ou consolidée, la dette viagère.

1° *Dette flottante*. — On entend par là les dettes de l'Etat exigibles à bref délai.

Les principales sources de la dette flottante sont :

1° Le remboursement aux caisses d'épargne des sommes qu'elles ont versées dans le Trésor.

2° Les bons du Trésor. Ce sont des effets publics que le ministère des finances est autorisé par la loi du budget à émettre. C'est un procédé d'emprunt à court terme. Ils sont remboursables à trois mois, six mois, un an, avec un intérêt de 1 à 1/2 0/0.

2° *Dette fondée ou consolidée*. — Elle comprend les rentes sur l'Etat. Son nom vient de ce que le capital de la rente ne peut jamais être réclamé à l'Etat. Toutes les rentes de l'Etat sont constatées sur un registre connu sous le nom de *grand livre de la dette publique*. Un extrait d'inscription au grand livre est délivré aux crédi-rentiers sous forme de titres nominatifs ou au porteur. Ces titres ont le double avantage d'être insaisissables et exempts d'impôts.

3° *Dette viagère*. — Son trait caractéristique est qu'elle s'éteint avec la mort du créancier de l'Etat.

Elle consiste : 1° dans les pensions de retraite concédées à des fonctionnaires qui ont cessé leurs fonctions ; 2° dans des pensions concédées à titre de récompense nationale.

IIe SECTION. — DU DÉPARTEMENT CONSIDÉRÉ COMME PERSONNE MORALE

Historique. — Le département n'est une personne morale que depuis le décret du 9 avril 1811, qui a cédé aux départements les édifices occupés pour le service de l'administration des cours et tribunaux et de l'instruction publique. Ce caractère de personne morale a été confirmé d'une façon définitive par la loi du 10 mai 1838.

C'est le préfet qui représente la personnalité civile du département.

Division de la section. — Comme l'Etat, le département est, en tant que personne morale, propriétaire, créancier ou débiteur. Telle sera la division de la section.

CHAPITRE PREMIER. — DU DÉPARTEMENT PROPRIÉTAIRE.

Principe. — Il est propriétaire des biens de son domaine privé, et gardien des biens de son domaine public.

Actes relatifs au domaine privé. — Sur les biens de son domaine privé le département peut faire des actes d'administration, faire des actes d'acquisition ou d'aliénation à titre onéreux, recevoir des dons ou des legs, avoir des actions à exercer en justice.

1° **Actes d'administration.** — Le mode de gestion des propriétés départementales, les baux de biens donnés ou pris à ferme ou à loyer, quelle qu'en soit la durée, sont l'objet des délibérations définitives du Conseil général, sauf annulation (art. 46, §§ 2, 3, loi du 10 août 1891).

2° **Ventes, échanges, acquisitions à titre onéreux.** — Lorsque ces actes ne sont pas relatifs à des propriétés affectées aux services de la préfecture ou de la sous-préfecture, aux cours d'assises, aux tribunaux, aux écoles normales, au casernement de la gendarmerie et aux prisons, ils sont exécutés en vertu de délibérations définitives du Conseil général, sauf annulation.

Lorsqu'il s'agit d'un immeuble affecté à l'un de ces services publics, la délibération du Conseil général n'est exécutoire que sauf suspension (art. 46-1° et art. 48-1°).

3° **Dons et legs.** — Lorsque le don ou le legs ne donne pas lieu à réclamation de la part de la famille, le préfet accepte en vertu de la délibération du Conseil général qui est définitive, sauf annulation.

Lorsque le don ou le legs donne lieu à réclamation de la part de la famille, il faut un décret du chef du pouvoir exécutif rendu en Conseil d'Etat, approuvant la délibération du Conseil général (art. 54, loi de 1871).

Si le don ou le legs est supérieur à 50.000 francs, c'est en assemblée générale que le Conseil d'Etat délibère ; s'il est inférieur à

50.000 francs, il délibère en section (art. 7, § 5, décret du 2 août 1879).

Le préfet peut toujours, à titre conservatoire, accepter les dons et legs. La décision du Conseil général ou du gouvernement qui intervient ensuite a effet du jour de cette acceptation (art. 54, *in fine*).

La délibération du Conseil général portant refus d'accepter un don ou un legs est toujours définitive sauf annulation, qu'il y ait ou non réclamation de la part de la famille (Loi du 4 février 1901, art. 2).

4° **Exercice des actions en justice.** — *Représentation et autorisation.* — Le préfet exerce les actions qui appartiennent au département en vertu de la délibération, définitive sauf annulation, du Conseil général. Entre les sessions du Conseil général, s'il y a urgence, le préfet pourra agir, tant en demandant qu'en défendant, sur l'avis conforme de la Commission départementale (art. 46, § 15, art. 54).

Quand le département est en procès avec l'Etat, le préfet représente l'Etat ; le département est représenté par un membre de la Commission départementale désigné par elle (art. 54, *in fine*).

Mémoire introductif d'instance. — Aucune action judiciaire, autre que les actions possessoires, ne peut, à peine de nullité, être intentée contre un département qu'autant que le demandeur ait préalablement adressé au préfet un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation. Il lui en est donné récépissé.

L'action ne peut être portée devant les tribunaux que deux mois après la date du récépissé, sans préjudice des actes conservatoires.

Effets du mémoire. — Le mémoire interrompt la prescription s'il est suivi d'une demande en justice dans les trois mois.

Il ne fait pas courir les intérêts moratoires (art. 55, loi de 1871).

CHAPITRE II. — DÉPARTEMENT CRÉANCIER ET DÉBITEUR.

Division. — Les créances et les dettes du département sont inscrites à son budget : nous sommes donc amené à étudier :

1° Le budget du département.

2° Les comptes du département.

§ 1er. — Budget départemental.

Préparation et vote du budget. — Son règlement par décret. — Le projet de budget du département est préparé et présenté par le préfet, qui le communique à la Commission départementale avec les pièces à l'appui, dix jours au moins avant la session d'août. A l'ouverture de la session d'août la Commission départementale présente au Conseil général dans un rapport sommaire ses observations sur le budget proposé par le préfet.

Le Conseil général délibère. Le budget est ensuite définitivement réglé par décret.

Le budget ainsi établi pour l'année suivante s'appelle budget primitif ; à la session d'avril est établi un budget supplémentaire qui prend le nom de *rectificatif*, où il est tenu compte des faits nouveaux qui se sont produits depuis le budget primitif.

Division du budget. — Loi du 30 juin 1907. — Le budget du département a été réglementé à nouveau par la loi du 30 juin 1907, en vue d'y mettre plus de clarté et d'en faciliter le contrôle aux conseillers généraux.

La division en budget ordinaire et extraordinaire est maintenue, mais avec une signification différente de celle qu'elle avait autrefois. D'après l'article 62 de la loi du 10 août 1871, les dépenses étaient ordinaires ou extraordinaires suivant le caractère des ressources qui y étaient affectées. Il n'en est plus ainsi désormais. La distinction est faite d'après la nature même des dépenses. Forment le budget ordinaire les dépenses annuelles et permanentes. Rentrent dans le budget extraordinaire : les dépenses accidentelles ou temporaires. (Nouvel art. 60). En outre cette loi a eu pour objet de classer les recettes et les dépenses du département d'une façon complète.

Recettes ordinaires. — *Enumération.* — Ce sont (art. 58 nouveau) :

1° Les centimes additionnels aux quatre contributions directes;

2° Les revenus des propriétés départementales ;

3° Les droits de péage des bacs et passages d'eau sur les routes départementales ;

4° La part allouée au département sur le fonds de subvention inscrit au ministère de l'intérieur ;

5° Les subventions de l'Etat et des communes dans un grand nombre de services départementaux, aliénés, enfants assistés, etc.

Centimes additionnels ordinaires. — Ils sont de trois sortes :

des centimes sans affectation spéciale ; des centimes pour insuffisance de revenus et des centimes spéciaux.

Les centimes sans affectation spéciale sont votés par le Conseil général dans la mesure d'un maximum fixé par la loi de finances, dite des quatre contributions directes (25 centimes sur les contributions foncière et mobilière et 8 centimes sur les quatre contributions directes). Les centimes pour insuffisance de revenus ont été créés par la loi de 1907 (12 centimes).

Les centimes spéciaux sont destinés à faire face à des dépenses déterminées : chemins vicinaux et travaux de réfection du cadastre.

Dépenses ordinaires. — *Distinction.* — Elles se divisent en dépenses obligatoires et en dépenses facultatives.

Dépenses obligatoires. — Les principales sont (art. 60 nouveau) :

1° Le loyer, le mobilier et l'entretien des hôtels de préfecture et sous-préfecture ;

2° Diverses dépenses relatives à l'instruction primaire ;

3° Le casernement des brigades de gendarmerie ;

4° Différentes dépenses relatives à l'administration de la justice, aux prisons, aux épizooties, aux services d'assistance ou d'hygiène publiques ;

5° Les dettes exigibles.

Intérêt de la distinction. — Lorsque le Conseil général omet d'inscrire au budget un crédit suffisant pour une dépense obligatoire, il y est pourvu par voie d'inscription d'office Un décret en Conseil d Etat, inséré au *Bulletin des lois* et au *Journal officiel*, est suffisant si le montant des centimes nécessaires ne dépasse pas le maximum fixé par la loi des finances (2 centimes). Une loi est nécessaire dans le cas contraire (art. 62 nouveau).

Recettes extraordinaires. — *Enumération.* — Elles comprennent notamment :

1° Les dons et legs (voir *suprà*) ;

2° Les emprunts ;

3° Les centimes extraordinaires aux quatre contributions directes

Emprunts. — Ils sont votés par le Conseil général. Sa délibération est exécutoire par elle-même si l'emprunt est remboursable en trente années au plus. Au delà de cette limite elle doit être approuvée par un décret en Conseil d Etat (art 40, loi de 1871, ainsi modifié par la loi du 12 juillet 1898).

Centimes additionnels extraordinaires. — Ils sont fixés par le Conseil général. S'il ne dépasse pas le maximum fixé par la loi de finances (12 centimes) sa délibération est exécutoire par elle-même. Dans le cas contraire, un décret en Conseil d'Etat est nécessaire.

Dépenses extraordinaires — Ce sont celles qui ont un caractère accidentel ou temporaire. Elles sont obligatoires ou facultatives (art. 60 nouveau).

§ 2. — Comptes du département.

Distinction. — Les comptes du département se composent des *comptes d'administration* de l'ordonnateur et des *comptes de gestion* du comptable.

Comptes d'administration de l'ordonnateur. — L'ordonnateur pour le département est le préfet. Il délivre des *ordonnances de paiement* sous le contrôle de la Commission départementale. Le préfet rend ses *comptes d'administration* au Conseil général dans sa session d'août. Ils sont d'abord communiqués à la Commission départementale avec les pièces à l'appui *dix jours* au moins avant l'ouverture de la session. Le Conseil général entend et débat ces comptes : nous savons que le préfet ne peut assister à la délibération.

Le compte est arrêté provisoirement par le Conseil général : ses observations sont adressées directement par son président au ministre de l'Intérieur. Le compte est arrêté définitivement par décret (art. 66).

Comptes de gestion du comptable. — Le comptable du département est le trésorier payeur général. C'est lui qui exécute les mandats de paiement délivrés par le préfet. Il est justiciable de la Cour des comptes.

IVe SECTION. — DE LA COMMUNE CONSIDÉRÉE COMME PERSONNE MORALE

Division — Nous nous occuperons successivement de la commune propriétaire, créancière et débitrice.

CHAPITRE PREMIER. — COMMUNE PROPRIÉTAIRE.

Actes relatifs au domaine privé. — Nous renvoyons à notre 3e partie la détermination du domaine privé de la commune. Nous nous bornerons à parler ici des actes de la vie civile de la commune relativement aux biens qui composent son domaine privé.

C'est le maire, en exécution des délibérations du Conseil municipal, et sous le contrôle de l'autorité supérieure, qui fait les actes de gestion pour la commune.

Ces actes peuvent être : 1° des actes d'administration ; 2° des actes d'aliénation, d'échange ou d'acquisition ; 3° l'acceptation de dons ou legs ; 4° l'exercice des actions en justice.

1° **Actes d'administration.** — Pour les baux dont la durée excède dix-huit ans, la délibération du Conseil municipal doit être approuvée par le préfet en Conseil de préfecture ; pour les baux dont la durée n'excède pas dix-huit ans, la délibération du Conseil municipal est exécutoire par elle-même (art. 60, § 1, loi de 1884).

2° **Actes d'acquisition et d'échange.** — Pour les actes d'aliénation la délibération du Conseil municipal doit être autorisée par le préfet en Conseil de préfecture. Quant aux acquisitions d'immeubles, aux constructions nouvelles, elles doivent également être autorisées par arrêté du préfet lorsque la dépense totalisée avec les dépenses de même nature, pendant l'exercice courant, dépasse les limites des ressources ordinaires, que les communes peuvent se créer sans autorisation spéciale (art. 68, § 3).

3° **Dons et legs.** — *Règle générale.* — En principe, le maire accepte en vertu d'une délibération du Conseil municipal, exécutoire par elle-même.

Par exception, dans un cas, la délibération du Conseil municipal doit être approuvée. Il en est ainsi lorsqu'il y a *réclamation des prétendants droit à la succession*, quelles que soient la nature et la quotité de la donation ou du legs. La délibération dans ce cas doit être approuvée par un *décret* rendu en Conseil d'Etat (article 111 modifié par la loi du 4 février 1901). Cette règle a été établie pour sauvegarder l'intérêt des héritiers légitimes contre une mesure injuste de spoliation prise contre eux par le disposant.

Cas de refus d'acceptation du Conseil municipal. — Lorsque la délibération du Conseil municipal porte refus du don ou du legs,

le préfet peut, par un arrêté motivé, inviter le Conseil municipal à revenir sur sa première délibération. Le refus n'est définitif que si, par une seconde délibération, le Conseil municipal déclare y persister, ou si le préfet n'a pas requis de nouvelle délibération dans le mois de la réception de la délibération portant refus (article 112 modifié par la loi du 4 février 1901).

Acceptation provisoire. — Le maire peut toujours, à titre conservatoire, accepter le don ou legs et former avant l'autorisation toute demande en délivrance. Le décret du Président de la République, ou la délibération du Conseil municipal qui interviennent ultérieurement ont effet du jour de cette acceptation (art. 113).

Cette acceptation provisoire présente cet intérêt, en matière de donation, qu'elle empêche le donateur de retirer son offre de donation, et la donation d'être caduque par le décès du donateur.

Elle présente un intérêt en matière de legs pour le droit aux fruits et aux intérêts. On sait, en effet, que le légataire universel a droit aux fruits dès l'ouverture de la succession, s'il a formé la demande en délivrance dans l'année, et à partir de la demande en délivrance, si elle est formée après l'année ; et que le légataire particulier n'a droit aux intérêts et aux fruits de la chose léguée, en principe, qu'à partir de la demande en délivrance (art. 1005 et 1015, C. civ.). Quant au légataire à titre universel, la loi étant muette, on sait qu'il y a lieu de l'assimiler au légataire universel.

Dons et legs faits à un hameau ou quartier de commune. — Bien que le hameau ou le quartier de commune n'ait pas de personnalité civile, la loi de 1884, innovant sur ce point, déclare le don ou legs valable. Une commission syndicale, élue par les habitants du quartier ou du hameau, délibère sur l'acceptation de la libéralité ; mais pour que la libéralité puisse être acceptée il faut *dans tous les cas* un *décret* d'autorisation rendu dans la forme des règlements d'administration publique (art. 111, *in fine*).

Ce décret a pour effet de conférer la personnalité civile au hameau ou quartier de commune, qui est ainsi érigé en section de commune.

4° Exercice des actions en justice. — Loi du 8 janvier 1905. — *Généralités.* — Une commune peut avoir à ester en justice comme demanderesse ou comme défenderesse Elle est représentée en principe par le maire de la commune autorisé par le Conseil municipal. Cependant, un simple particulier peut, sous

certaines conditions que nous indiquerons plus loin, plaider au nom de la commune.

La loi du 8 janvier 1905 a fait œuvre de décentralisation en supprimant l'autorisation du Conseil de préfecture pour les actions judiciaires des communes. C'était, en fait, une pure formalité, compliquant inutilement la procédure ; les décisions portant refus d'autorisation étaient très rares, 5 ou 6 0/0.

Cette autorisation n'a été maintenue que dans deux cas :

a) Lorsque, l'instance est soutenue au nom de la commune par un simple particulier ;

b) Lorsque pour une instance intéressant un établissement public communal, il y a désaccord entre le Conseil municipal et l'établissement intéressé (art. 3).

A quelles conditions un particulier peut représenter une commune en justice ? — Un particulier peut représenter en justice une commune, tant en demandant qu'en défendant (1), si quatre conditions se trouvent réunies :

1° Il faut qu'il soit contribuable de la commune ;

2° Il faut que la commune préalablement appelée à en délibérer ait refusé ou négligé d'exercer l'action ou d'y défendre ;

3° Il faut que la commune soit mise en cause ;

4° Il faut une autorisation du Conseil de préfecture.

L'instance est engagée aux frais et risques du particulier qui en prend l'initiative. Mais le jugement rendu a autorité de chose jugée à l'égard de la commune (art. 123).

Cas de la commune défenderesse.— Mémoire préalable — Lorsqu'une commune est défenderesse dans un procès, on ne peut pas l'assigner directement devant le tribunal. Le demandeur doit au préalable adresser au sous-préfet un mémoire exposant l'objet et les motifs du procès. Le sous-préfet le transmet au maire avec invitation de convoquer le Conseil municipal dans le plus bref délai, pour en délibérer. L'action ne peut être portée devant le tribunal qu'un mois après la date du récépissé du mémoire.

La présentation du mémoire interrompt la prescription si elle est suivie d'une demande en justice dans le délai de trois mois (art. 124 modifié par la loi de 1905). Mais elle ne fait pas courir les intérêts moratoires.

Autres règles de procédure. — Rappelons enfin que les demandes intéressant les communes sont dispensées du préliminaire

(1) Ce point, resté obscur, a été précisé par la loi de 1905.

de conciliation (art. 19, C. pr. civ.) et qu'elles donnent lieu à communication au ministère public (art. 63, C. proc. civ.).

CHAPITRE II. — DE LA COMMUNE DÉBITRICE.

Sources de dettes. — La commune comme l'Etat, peut être débitrice, soit à raison des contrats qu'elle passe, soit à raison du quasi-contrat de paiement de l'indû (1), soit à raison des délits et quasi-délits dont elle est civilement responsable.

* **Responsabilité civile de la commune** — La responsabilité civile de la commune est engagée :

1° Par le fait de ses agents, par application de l'article 1384 du Code civil (2) ,

2° A raison des dégâts et dommages résultant de crimes ou délits commis à force ouverte par violence sur son territoire, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, contre les propriétés privées ou publiques (art. 106) (3).

Cependant cette responsabilité cesse :

1° Lorsque la commune peut prouver que toutes les mesures qui étaient en son pouvoir ont été prises à l'effet de prévenir les attroupements ou rassemblements, et d'en faire connaître les auteurs ;

2° Dans les communes où la municipalité n'a pas la disposition

(1) D'après certains auteurs, la commune serait tenue en vertu du quasi-contrat de gestion d'affaires, lorsque la gestion est relative à une dépense obligatoire de la commune. Dans ce sens, Simonet, n° 885.

(2) Il en résulte une différence remarquable avec l'Etat, qui est irresponsable pour les actes d'autorité accomplis par ses fonctionnaires. On a explique cette différence de deux façons différentes Les uns ont dit que c'était une survivance de la conception ancienne qu'on se faisait des communes associations d'habitants, présentant un caractere analogue aux syndicats de propriétaires ou aux sociétés privées ; d'où il suit que les actes faits au nom de ces associations engagent leur responsabilité comme ceux que feraient de simples particuliers. Les autres l'ont justifiée en fait en disant que cette responsabilité des communes était une sauvegarde nécessaire contre les abus de pouvoir, souvent tyranniques, auxquels sans cela les particuliers seraient exposés de la part des municipalités.

(3) Cette responsabilité a été admise au temps de la Révolution, par la loi du 10 vendemiaire an IV ; on la justifiait en disant que si l'émeute était due à la majorité des habitants il était juste que la commune paie ; et que cela était juste aussi dans le cas où l'émeute procédait de la minorité, parce que la majorité aurait dû s'y opposer.

de la police locale, ni la force armée, comme à Paris, à Lyon et à Marseille (1) ;

2° Lorsque les dommages causés sont le résultat d'un fait de guerre (art. 108).

Comment sont payés les créanciers de la commune. — Les créanciers d'une commune ne peuvent pas, comme les créanciers d'un simple particulier, saisir et faire vendre, pour se faire payer, les biens appartenant à leur débitrice. Comme les créanciers de l'Etat ou du département, ils doivent réclamer l'ordonnancement de leurs créances. Cet ordonnancement est opéré par le maire sur les crédits inscrits au budget municipal.

Plusieurs hypothèses peuvent se présenter :

1° Un crédit est inscrit au budget pour l'acquittement d'une dette, et le maire refuse de délivrer un mandat au créancier.

Dans ce cas, le préfet statue en Conseil de préfecture et l'arrêté préfectoral tient lieu du mandat du maire (art. 152, loi de 1884) ;

2° Aucun crédit n'est inscrit au budget pour l'acquittement de la dette et il existe des ressources disponibles pour y faire face.

Comme on se trouve en présence d'une dépense obligatoire, un crédit sera inscrit d'office au budget par le préfet ou par décret du chef de l'Etat, suivant que les revenus de la commune sont inférieurs ou non à trois millions de francs.

3° Aucun crédit n'est inscrit au budget pour l'acquittement de la dette, et il n'existe pas de ressources disponibles. L'autorité supérieure peut, ou bien établir d'office une contribution extraordinaire, ou bien autoriser, par décret, le créancier, porteur d'un titre exécutoire, à vendre les biens mobiliers ou immobiliers de la commune, autres que ceux servant à un usage public (2).

CHAPITRE III. — DE LA COMMUNE CRÉANCIÈRE.

Division. — Les créances de la commune résultent, soit de causes ordinaires, contrats, quasi-contrats, délits ou quasi-délits, soit de son budget.

Elles sont recouvrées en principe sur états dressés par le maire

(1) Et comme dans ce cas l'Etat est irresponsable, aucune indemnité n'est due. En fait, à titre gracieux, l'Etat accorde toujours la réparation pécuniaire du préjudice causé. Un projet de loi déposé au Sénat le 24 mars 1900 tend à établir en droit cette responsabilité de l'Etat à Paris et à Lyon.

(2) V. Simonet, *op. cit.*, p. 502.

et qui sont rendus exécutoires par le préfet ou le sous-préfet (art. 154).

Nous étudierons dans deux paragraphes :

1° Le budget de la commune ;

2° Les comptes de la commune.

§ 1er. — Budget de la commune.

Division. — Le budget de la commune se divise, comme celui du département, en budget ordinaire et budget extraordinaire.

Recettes municipales ordinaires. — Les recettes municipales ordinaires sont énumérées dans l'article 133 de la loi de 1884. Les principales sont les suivantes :

1° Les revenus des biens dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature, ou biens patrimoniaux ;

2° Le produit des centimes additionnels aux quatre contributions directes ;

3° Le produit de la portion accordée aux communes dans certains impôts et droits perçus pour le compte de l'Etat (1/4 de la taxe des vélocipèdes ; 1/20 de la taxe des chevaux et voitures, 8 centimes de la patente) ;

4° Le produit des octrois municipaux ;

5° Le produit des droits de places dans les halles, marchés, etc. ;

6° Le produit des permis de stationnement, des droits de voirie, des droits de pesage, mesurage, jaugeage ;

7° Le produit des concessions dans les cimetières et des taxes d'inhumations, etc., etc.

Dépenses ordinaires. — *Distinction.* — Comme pour le département ces dépenses sont de deux sortes : obligatoires ou facultatives.

Dépenses obligatoires. — Elles sont très nombreuses. L'article 136 en donne l'énumération très longue. On peut les rattacher à trois ordres d'idées : les unes sont relatives à des services purement communaux, d'autres concernent des services d'intérêt général, d'autres enfin des services départementaux.

Dépenses relatives à des services purement communaux. On peut citer : l'entretien et le mobilier de l'hôtel de ville ; la conservation des archives communales ; les traitements du personnel de la mairie et de la police ; les dettes exigibles de la commune, etc.

Dépenses relatives à des services d'intérêt général. Citons : les frais de recensement de la population, les frais de cartes électo-

rales, les dépenses de l'état civil, et certaines dépenses relatives à la justice de paix et au conseil de prud'hommes.

Dépenses d'intérêt départemental. Elles comprennent la part contributoire de la commune dans les dépenses du service des enfants assistés et des aliénés.

Intérêt de la distinction. — Il est le même que pour le département. Des crédits peuvent être inscrits d'office par l'autorité supérieure au cas d'insuffisance ou d'omission pour les dépenses obligatoires.

Recettes municipales extraordinaires. — Les recettes extraordinaires des communes sont notamment (art. 135) :

1° Les dons et legs (voir *suprà*) ;

2° Les centimes additionnels extraordinaires ;

3° Les emprunts communaux. Les règles à suivre ont été simplifiées par la loi du 7 avril 1902.

Tantôt la délibération du Conseil municipal est exécutoire par elle-même tantôt elle doit être approuvée par un arrêté préfectoral, tantôt un décret en Conseil d'Etat est nécessaire (1).

Dépenses extraordinaires. — Ce sont des dépenses accidentelles ou temporaires imputées sur les recettes extraordinaires.

Des centimes additionnels communaux. — *Définition et division.* — Ce sont des impositions supplémentaires au principal des quatre contributions directes.

Ils sont de deux sortes, comme pour le département : les uns sont sans affectation spéciale, les autres ont une affectation particulière.

(1) *Emprunts communaux.* — La force exécutoire des délibérations du Conseil municipal relativement aux emprunts des communes varie d'après les distinctions suivantes (art. 141, 142, 143, modifiés par la loi du 7 avril 1902) :

1° La délibération du Conseil municipal est exécutoire par elle-même, lorsque deux conditions sont réunies : *a*) lorsque l'amortissement de l'emprunt n'excède pas trente ans ; *b*) lorsque l'emprunt est remboursable, soit à l'aide des ressources ordinaires de la commune, soit à l'aide de centimes extraordinaires dans la limite du maximum fixé chaque année par le Conseil général.

2° La délibération doit être approuvée par le préfet, lorsque l'emprunt amortissable en trente années au plus, doit être remboursé à l'aide de centimes extraordinaires dépassant le maximum fixé par le Conseil général.

3° La délibération doit être approuvée par un décret rendu en Conseil d'Etat, soit lorsque l'emprunt doit être amorti en plus de trente ans, soit lorsqu'il est remboursé à l'aide d'une contribution établie pour plus de trente ans, soit enfin lorsque la somme à emprunter dépasse 1 million par elle-même ou par sa réunion à d'autres emprunts non encore remboursés.

I. *Centimes sans affectation spéciale.* — On en distingue de trois sortes : les centimes ordinaires. les centimes extraordinaires et les centimes pour insuffisance de revenus, enfin les centimes motivés pour insuffisance de crédits votés pour les dépenses obligatoires.

a) *Centimes ordinaires.* — Ils sont votés chaque année par le Conseil municipal dans la mesure d'un maximum fixé par la loi des finances (0.05 sur la contribution foncière et mobilière).

b) *Centimes extraordinaires et centimes pour insuffisance des revenus.* — La loi des finances fixe un maximum général pour toutes les communes de France (0.30) Dans chaque département le Conseil général détermine pour les différentes communes du département le maximum que chacune d'elles pourra s'imposer, dans la mesure indiquée par la loi des finances.

c) *Centimes motivés pour insuffisance de crédits votés pour les dépenses obligatoires.* — Le maximum de ces centimes est fixé tous les ans par la loi des finances Il est de 0.10, sauf pour dettes résultant de condamnations judiciaires ; il est alors de 0.20.

II. *Centimes spéciaux.* — Ce sont des centimes autorisés par des lois particulières pour faire face à des dépenses spéciales. Il y en a un très grand nombre. Citons notamment : les centimes pour le traitement du garde champêtre, pour les chemins vicinaux et ruraux ; pour les syndicats de communes, pour l'assistance médicale gratuite. pour les secours aux familles nécessiteuses des réservistes et territoriaux, etc.

Préparation, vote et règlement du budget de la commune. — Le budget de la commune est proposé par le maire et voté par le Conseil municipal à sa session du mois de mai.

Il est réglé par arrêté du préfet, pour les communes dont le revenu est inférieur à trois millions de francs.

Il est réglé par décret du Président de la République, rendu sur la proposition du ministre de l'intérieur, pour les communes dont le revenu est égal ou supérieur à trois millions de francs.

Le revenu d'une commune est réputé atteindre trois millions, lorsque les recettes ordinaires, constatées dans les comptes, se sont élevées à cette somme pendant les trois dernières années. Il n'est réputé être descendu au-dessous de trois millions que lorsque, pendant les trois dernières années, les recettes ordinaires sont restées inférieures à cette somme (art 145).

Etendue des pouvoirs de l'autorité supérieure — *Principe.* — En principe, l'arrêté du préfet ou le décret du chef de l'État peut rejeter ou réduire les dépenses qui sont inscrites au

budget voté par le Conseil municipal ; mais il ne peut les augmenter, ni en introduire de nouvelles.

Exceptions :

1° *Cas où elle peut augmenter les dépenses votées ou en introduire de nouvelles.* — C'est lorsque le Conseil municipal n'a pas voté les fonds exigés pour une dépense obligatoire, ou a alloué une somme insuffisante : l'allocation est inscrite au budget par l'arrêté du préfet ou le décret du Président de la République. Cependant l'inscription d office n'aura lieu qu'après que le Conseil municipal aura été appelé à prendre une délibération spéciale à ce sujet.

S'il s'agit d'une dépense annuelle et variable, le chiffre en est fixé sur la quotité moyenne pendant les trois dernières années. S'il s'agit d'une dépense annuelle et fixe de sa nature, ou d'une dépense extraordinaire, elle est inscrite pour sa quotité réelle.

Si les ressources de la commune sont insuffisantes pour subvenir aux dépenses obligatoires inscrites d'office, il y est pourvu par le Conseil municipal ou, en cas de refus de sa part, au moyen d'une contribution extraordinaire établie d'office par un *décret*, si la contribution extraordinaire n'excède pas le maximum à fixer annuellement par la loi de finances, et par une loi spéciale, si la contribution doit excéder ce maximum (art. 149).

2° *Cas où elle ne peut pas rejeter ou diminuer les allocations du budget communal.* — C'est lorsque le budget voté par le Conseil municipal pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et aux dépenses facultatives avec le produit des revenus ordinaires de la commune (art. 145, § 2, art 148).

Crédits pour dépenses imprévues — Les Conseils municipaux peuvent porter au budget un crédit pour les dépenses imprévues. La somme inscrite pour le crédit ne peut être réduite ou rejetée qu'autant que les revenus ordinaires après avoir satisfait à toutes les dépenses obligatoires ne permettraient pas d'y faire face.

Le crédit pour dépenses imprévues est employé par le maire. Dans la première session qui suivra l'ordonnancement de chaque dépense, le maire rendra compte au Conseil municipal, avec pièces justificatives à l'appui, de l emploi de ce crédit. Ces pièces demeureront annexées à la délibération (art 174).

Crédits supplémentaires. Les crédits qui sont reconnus nécessaires après le règlement du budget sont votés par le Conseil municipal et autorisés, soit par le préfet, soit par le décret du chef de l'Etat suivant les distinctions précédentes (art. 146).

Budget non réglé. — Budget non voté en temps utile. — Dans le cas où, pour une cause quelconque, le budget d'une commune n'aurait pas été définitivement réglé avant le commencement de l'exercice, les recettes et les dépenses ordinaires continuent, jusqu'à l'approbation de ce budget, à être faites conformément à celui de l'année précédente. Dans le cas où il n'y aurait eu aucun budget antérieurement voté, le budget serait établi par le préfet en Conseil de préfecture (art. 150).

§ 2. — Comptes des communes.

Distinction. — Les comptes de la commune, comme les comptes du département, se composent : des comptes d'administration de l'ordonnateur et des comptes de gestion du comptable.

Comptes d'administration de l'ordonnateur. — L'ordonnateur pour la commune, c'est le maire. En cette qualité le maire délivre des mandats de paiement.

S'il refusait d'ordonnancer une dépense, régulièrement autorisée et liquide, il serait prononcé par le préfet en Conseil de préfecture et l'arrêté du préfet tiendrait lieu de mandat du maire (art. 152).

Les comptes du maire pour l'exercice clos sont présentés au Conseil municipal avant la délibération du budget. Nous savons que la séance dans laquelle les comptes du maire sont débattus est présidée par un membre élu par le Conseil municipal. Le maire peut, même quand il ne serait plus en fonctions, assister à la discussion ; mais il doit se retirer au moment du vote. Le président adresse directement la délibération au sous-préfet qui la transmet au préfet.

Les comptes du maire sont définitivement approuvés par le préfet, quel que soit le montant des revenus de la commune (art. 151).

Comptes de gestion du comptable. — *Qui est comptable ?* — Le comptable de la commune est le percepteur.

Cependant, dans les communes dont les revenus ordinaires excèdent 100.000 francs, un *receveur municipal spécial* peut être chargé des fonctions de comptable sur la demande du Conseil municipal (Loi du 25 février 1900, art. 50 et loi du 21 mars 1903, art. 59. Loi du 26 décembre 1908, art. 44.).

Nomination du receveur municipal. — Il est nommé sur une liste de trois noms présentée par le Conseil municipal : par le

Préfet dans les communes dont le revenu n'excède pas 300.000 francs ; par le *Président de la République*, sur proposition du ministre des finances, dans les communes dont le revenu est supérieur.

En cas de refus, le Conseil municipal doit faire de nouvelles présentations.

Attributions — Le comptable effectue le recouvrement des recettes municipales (pour lesquelles la loi ou les règlements n'ont pas prescrit un mode spécial), sur les états dressés par le maire et rendus exécutoires par le sous-préfet ou le préfet ; il acquitte les dépenses ordonnancées par le maire jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés (art. 153, 154).

Juridiction compétente. — Lorsque les revenus ordinaires de la commune dans les trois dernières années n'excèdent pas 30.000 francs, les comptes du receveur municipal sont apurés par le *Conseil de préfecture* ; sa décision peut être attaquée en appel devant la Cour des comptes. C'est un des rares cas où la Cour des comptes statue comme tribunal d'appel.

Les comptes du receveur municipal sont apurés et définitivement réglés par la *Cour des comptes* pour les communes dont le revenu excède 30.000 francs (art. 157).

La loi prononce une amende contre les comptables en retard pour présenter leurs comptes.

Enfin, toute personne qui, sans autorisation légale, se serait ingérée dans le maniement des deniers de la commune, sera par ce seul fait constituée comptable (comptable *occulte* ou de fait), et devra répondre de ses actes devant le Conseil de préfecture ou la Cour des comptes suivant la distinction précédente. De plus elle sera poursuivie en vertu du Code pénal pour s'être immiscée dans une fonction publique (art. 155).

Résumé. — En résumé :

30.000 francs, pour la compétence du Conseil de préfecture ;
100.000 francs, pour avoir un receveur municipal ;
300.000 francs, quant à la nomination de ce receveur ;
3 millions, quant à l'approbation du budget.

Ve SECTION. — DES SECTIONS DE COMMUNES

Définition. — On entend par section de commune toute frac-

tion de commune qui a un patrimoine distinct de celui de la commune.

La section de commune n'est pas une circonscription territoriale ni une unité administrative ; mais elle constitue une personne morale distincte de la commune (1).

Origine des sections de communes. — Les sections de communes sont en général le produit des modifications de territoire apportées à la circonscription de la commune.

Elles résultent :

1° De la réunion en une seule commune de deux communes distinctes. Elles sont confondues quant à l'administration, mais elles conservent leur personnalité civile propre ;

2° De la distraction d'une fraction de commune pour la rattacher à une autre commune. La portion distraite constitue une section de commune, si elle apporte avec elle un patrimoine propre.

Nous avons déterminé, en étudiant la circonscription de la commune quelles formalités étaient nécessaires pour ces modifications de territoire et quelles autorités étaient compétentes pour statuer. Nous n'y revenons pas.

3° De l'acceptation d'un don ou d'un legs par un hameau ou un quartier de commune, ainsi que nous l'avons dit plus haut (p. 158).

Composition du patrimoine des sections de communes. — La commune réunie à une autre commune, de même qu'une fraction de commune réunie à une autre commune, conserve la propriété des biens qui lui appartenaient. Les habitants de la commune réunie à une autre commune conservent la jouissance de ceux de ses biens dont les fruits sont perçus en nature.

Par exception, les édifices et autres immeubles servant à un usage public et situés sur le territoire de la commune ou de la section de commune réunie à une autre commune, deviennent la propriété de la commune à laquelle est faite la réunion.

En cas de division intervenant ultérieurement, la commune ou section de commune réunie à une autre commune reprend la propriété de *tous les biens* sans exception qu'elle avait apportés.

Administration du patrimoine des sections de communes. — Le patrimoine des sections de communes est administré

(1) Les sections de communes sont surtout nombreuses dans le centre de la France. Dans la Creuse, il y en a 4.894, soit 16 sections par commune.

par les organes chargés de l'administration de la commune, c'est-à-dire par le maire et par le Conseil municipal. Il n'y a lieu à une représentation spéciale de la section de commune que dans le cas où elle a des intérêts à défendre qui sont en opposition avec ceux de la commune ou d'une autre section de la même commune.

Procès entre une section de commune et sa commune, ou une autre section de la même commune. — Dans ce cas, il est formé pour la section ou pour chacune des sections intéressées une Commission syndicale distincte.

Les membres de la commission syndicale sont élus parmi les éligibles de la commune, par les électeurs de la section qui l'habitent et par les personnes qui, sans être portées sur la liste électorale, y sont propriétaires fonciers.

Le préfet est tenu de convoquer les électeurs dans le délai d'un mois pour nommer une Commission syndicale, toutes les fois qu'un tiers des habitants ou propriétaires de la section lui adresse à cet effet une demande motivée sur l'existence d'un droit litigieux à exercer au profit de la section contre la commune ou une autre section de la commune. Le nombre des membres de la Commission est fixé par l'arrêté qui convoque les électeurs. Ils élisent parmi eux un président chargé de suivre l'action (art. 189).

Les conseillers municipaux qui sont intéressés à la jouissance des biens et droits revendiqués par une section de commune doivent s'abstenir de prendre part à la délibération du Conseil municipal.

Si, par suite de leur abstention, le Conseil municipal se trouve réduit à moins du tiers de ses membres, le préfet convoque les électeurs de la commune, déduction faite de ceux qui habitent ou sont propriétaires sur le territoire de la section, à l'effet d'élire ceux d'entre eux qui doivent prendre part aux délibérations, au lieu et place des conseillers municipaux obligés de s'abstenir (article 130).

La section qui a obtenu une condamnation contre la commune ou une autre section n'est point passible des charges et contributions imposées pour l'acquittement des frais et dommages intérêts qui résultent du procès. Il en est de même à l'égard de toute partie qui plaide contre une commune ou une section de commune (art. 131).

Dons et legs. — Les formalités pour l'acceptation des dons et legs faits à une section de commune sont les mêmes que pour l'acceptation des dons et legs faits à la commune.

Cependant, lorsque le Conseil municipal est d'avis de refuser la libéralité faite à une section de commune, il y a lieu à la formation, suivant les règles précédentes, d'une commission syndicale qui délibérera sur le refus ou l'acceptation du don ou legs.

Et si elle décide qu'il y a lieu de l'accepter, l'autorisation devra, dans tous les cas, résulter d'un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique (art. 110-3°, et 112, *in fine* combinés).

Cette règle particulière a été établie pour garantir la section de commune contre l'hostilité du Conseil municipal ou contre une pensée de jalousie ou de convoitise qui aurait pour but d'attirer la libéralité sur la commune tout entière (1).

VIe SECTION. — DES SYNDICATS DE COMMUNES

Définition. — Les syndicats de communes sont des associations volontaires que deux ou plusieurs communes du même département ou de deux départements limitrophes forment, en vue d'une œuvre d'utilité commune. Ils constituent des personnes morales, qui doivent être rangées parmi les établissements publics.

Texte fondamental. — Ces associations sont autorisées par la loi récente du 22 mars 1890, qui a ajouté à la loi municipale de 1884 un titre VIII sous la rubrique : *des syndicats de communes.*

Le but du législateur de 1890 a été de permettre aux communes pauvres, en mettant en commun leurs ressources, de créer des œuvres d'intérêt général, telles que la construction et l'entretien d'hôpitaux et d'hospices, qu'avec leurs seules ressources, en restant isolées, elles ne pourraient pas établir et faire fonctionner.

Précédents historiques : Conférences intercommunales. — La loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale avait déjà fait un pas dans ce sens. Les articles 116 et 119 permettaient en effet aux Conseils municipaux de plusieurs communes de s'entendre par voie de conférences intercommunales sur les objets d'utilité commune : antérieurement, la loi de 1871 avait organisé les conférences interdépartementales. La loi de

(1) Simonet, *op. cit.*, p. 194.

1890 va plus loin : elle autorise entre les communes la formation d'une association ayant une existence propre, et investie de la personnalité civile.

Conditions de formation du syndicat de communes. — Deux conditions sont requises pour qu'un syndicat de communes puisse se former :

1° La délibération concordante des Conseils municipaux des communes déclarant qu'elles veulent s'associer en vue d'une œuvre d'utilité intercommunale et consacrer à cette œuvre des ressources suffisantes ;

2° Un décret rendu en Conseil d'Etat.

Adjonction d'autres communes.— D'autres communes que celles primitivement associées peuvent être admises, avec le consentement de celles-ci, à faire partie de l'association. Les délibérations prises à cet effet par les Conseils municipaux de ces communes et des communes déjà syndiquées sont approuvées par décret simple (art. 169).

Objet du syndicat. — Les œuvres pour lesquelles le syndicat peut être formé n'ont pas été indiquées par la loi ; elles sont laissées à la libre appréciation du Gouvernement qui accorde ou refuse l'autorisation. Ce sont en général des œuvres d'assistance publique ou d'enseignement.

Administration du syndicat. — L'administration du syndicat est confiée à un comité qui peut être assisté d'un conseil de surveillance et d'un ou de plusieurs gérants.

Du comité. — Le comité est composé — sauf dispositions contraires confirmées par le décret d'institution — de délégués élus par les Conseils municipaux des communes associées à raisons de deux délégués par commune.

La durée de leur mandat est la même que celle du Conseil qui les a élus ; ils sont rééligibles (art. 171, 172).

Le comité élit son bureau chaque année ; c'est son président qui est chargé de l'exécution de ses décisions et de le représenter en justice.

Le comité tient chaque année deux sessions ordinaires un mois avant les sessions ordinaires du Conseil général. Il peut en outre être réuni extraordinairement par son président qui devra en avertir le préfet trois jours au moins avant la réunion, ou sur la demande du préfet ou de la moitié des membres du comité.

Le préfet et le sous-préfet ont entrée dans le comité et peuvent y prendre la parole (art. 173).

Du conseil de surveillance et des gérants. — Le comité peut choisir, sous l'approbation du préfet, parmi ses membres ou en dehors, soit une Commission de surveillance, soit un ou plusieurs gérants dont elle déterminera l'étendue du mandat (article 75).

Budget du syndicat. — Les recettes du budget du syndicat comprennent :

1° La contribution des communes associées, qui y pourvoient à l'aide de leurs ressources ordinaires ou extraordinaires disponibles, ou à l'aide des 5 centimes spéciaux qu'elles sont autorisées à voter ;

2° Le revenu des biens, meubles ou immeubles, de l'association ;

3° Les sommes qu'elle reçoit des administrations publiques, des associations, des particuliers, en échange d'un service rendu ;

4° Les subventions de l'Etat, du département et des communes ;

5° Les produits des dons ou legs (art. 177).

Durée du syndicat. — Le syndicat est formé, soit à perpétuité, soit pour une durée déterminée par le décret d'institution.

Il est dissous, soit de plein droit, par l'expiration du temps pour lequel il a été formé ou pour la consommation de l'opération qu'il avait pour objet, soit par le consentement de tous les Conseils municipaux intéressés. Il peut en outre être dissous, soit par décret sur la demande motivée de la majorité desdits Conseils, soit d'office par un décret rendu *sur l'avis conforme* du Conseil d'Etat (art. 179).

VIIe SECTION. — DES ASSOCIATIONS SYNDICALES

Définition. — Ce sont des associations qui se forment entre propriétaires, pour l'exécution et l'entretien de certains travaux d'intérêt collectif.

On leur a donné le nom de syndicales, parce qu'elles sont administrées par des syndics.

Lois en vigueur. — Les associations syndicales sont régies actuellement :

Par la loi du 21 juin 1865 ;

Par la loi du 22 décembre 1888, qui a modifié la loi de 1865 sur certains points ;

Par le décret du 9 mars 1894, rendu en exécution de l'article 27 de la loi de 1888 (1).

Antérieurement à 1865, elles était soumises à la loi du 16 septembre 1807 sur le dessèchement des marais.

Travaux qui peuvent faire l'objet d'une association syndicale. — Ils sont énumérés dans l'article 1er de la loi du 21 juin 1865 modifié par la loi du 22 décembre 1888, et la loi du 13 décembre 1902.

Ce sont notamment (2) les travaux :

1° De défense contre la mer, les fleuves, les torrents et les rivières navigables ou non navigables, les incendies dans les forêts, landes boisées et landes nues (loi du 13 décembre 1902) ;

2° De curage, approfondissement, redressement et régularisation des canaux et cours d'eau non navigables ni flottables et des canaux de dessèchement et d'irrigation ;

3° Du dessèchement des marais.

Diverses espèces d'associations syndicales. — La loi de 1865 a maintenu la distinction qui existait antérieurement des associations syndicales en trois classes :

1° Associations syndicales *libres* ;

2° Associations syndicales *autorisées* ;

3° Associations syndicales *forcées*.

Division de la section. — Nous consacrerons un chapitre spécial à l'étude de chaque espèce d'associations syndicales.

(1) L'article 27 était conçu dans des termes très généraux ; il conférait au gouvernement le soin de « déterminer les dispositions nécessaires pour l'exécution de la loi ». Il ne fut voté qu'après une vive discussion parce qu'il réalisait, disait-on, une sorte d'abdication du pouvoir législatif entre les mains du pouvoir exécutif. Ce décret comble les lacunes laissées par la loi de 1888, surtout au point de vue du fonctionnement des associations ; on a pu dire qu'il constitue un véritable Code des associations syndicales.

(2) Citons encore les travaux :

4° Des étiers et ouvrages nécessaires à l'exploitation des marais salants ;

5° D'assainissement des terres humides et insalubres ;

6° D'assainissement dans les villes et faubourgs, bourgs, villages ou hameaux (ajouté par la loi de 1888) ;

7° D'ouverture, d'élargissement, de prolongement et de pavage des voies publiques et de toute autre amélioration ayant un caractère d'intérêt public, dans les villes et faubourgs, bourgs, villages ou hameaux (ajouté par la loi de 1888) ;

8° D'irrigation et de colmatage ;

9° De drainage ;

10° De chemins d'exploitation ou de toute autre amélioration agricole ayant un caractère d'intérêt collectif.

CHAPITRE PREMIER. — DES ASSOCIATIONS SYNDICALES LIBRES.

Condition de formation. — Les associations syndicales *libres* sont celles qui se forment, sans l'intervention de l'administration, par le *consentement unanime* des propriétaires intéressés.

L'acte d'association doit être constaté par écrit. Il spécifie le but de l'entreprise : il règle le mode d'administration de la société et fixe les limites du mandat confié aux administrateurs ou syndics, Il détermine les voies et moyens nécessaires pour subvenir à la dépense, ainsi que le mode de recouvrement des cotisations (art. 5).

Publicité. — Un extrait de l'acte d'association doit, dans un délai d'*un mois* à partir de sa date, être publié dans un journal d'annonces légales de l'arrondissement, ou, s'il n'en existe pas, dans l'un des journaux du département. Il sera en outre transmis au préfet et inséré dans le recueil des actes de la préfecture (art. 4).

Personnalité morale. — Si l'association a été rendue publique, elle constitue une personne morale. C'est là une *innovation importante* de la loi de 1865. Antérieurement à cette loi, en effet, la jurisprudence de la Cour de cassation se refusait à leur reconnaître la personnalité civile.

Mais si les formalités de publicité n'ont pas été remplies, comme antérieurement à 1865, les associations syndicales ne sont pas personnes morales. L'omission de cette formalité ne peut être opposée aux tiers par les associés (art. 7).

CHAPITRE II. — FORMATION DES ASSOCIATIONS SYNDICALES AUTORISÉES.

Formalités requises. — Arrêté du préfet. — Les associations syndicales autorisées sont celles qui se forment sous le patronage de l'administration, en vertu d'un arrêté d'autorisation émanant du préfet, par le consentement de la *majorité* des propriétaires intéressés

L'initiative du projet d'association peut être prise par l'un ou plusieurs des propriétaires intéressés, ou par le préfet lui-même.

Le préfet soumet à une enquête administrative les plans, avant-projets et devis des travaux, ainsi que le projet d'association.

Après l'enquête, les propriétaires, qui sont présumés devoir profiter des travaux, sont convoqués en assemblée générale par le préfet qui désigne le président, sans être tenu de le choisir parmi les propriétaires (art. 11).

Pour que l'association soit autorisée, il suffit qu'il y ait une certaine majorité en nombre et en intérêts approuvant le projet d'association (1).

Le procès-verbal de l'assemblée est transmis au préfet qui prend un arrêté autorisant l'association ou refusant son autorisation.

En cas d'autorisation, un extrait de l'acte d'association et l'arrêté du préfet, et en cas de refus, l'arrêté du préfet, sont affichés dans les communes de la situation des lieux et insérés dans le recueil des actes de la préfecture (art. 12).

Pour les travaux énumérés dans les n°s 7 à 10, l'arrêt du préfet ne suffit pas, il faut un décret en Conseil d'Etat, ayant au préalable déclaré l'utilité des travaux.

Recours contre l'arrêté du préfet. — L'arrêté du préfet peut être attaqué devant le ministre des travaux publics : en cas de refus d'autorisation, par les propriétaires intéressés ; en cas d'autorisation, par les tiers, dans un délai d'*un mois* à partir de l'affichage.

Le recours est déposé à la préfecture et transmis avec le dossier au ministre dans les quinze jours. Il est statué par un décret rendu en Conseil d'Etat (art. 13).

Faculté de délaissement. — *Conditions d'exercice.* — Pour tous travaux, autres cependant que ceux spécifiés aux n°s 1, 2 et 3, qui peuvent, nous le verrons, faire l'objet de syndicats forcés, les propriétaires qui n'ont pas adhéré au projet d'association pourront, dans le délai d'*un mois* à partir de l'affichage, déclarer à la préfecture qu'ils entendent délaisser, moyennant indemnité, les terrains leur appartenant et compris dans le périmètre.

L'indemnité sera payée par l'association ; elle sera fixée : pour les travaux indiqués aux n°s 4, 5, 8, 9, 10, conformément à la

(1) D'après l'article 12 de la loi de 1865 modifié par la loi de 1888, pour les travaux énumérés aux n°s 1 à 5, la majorité doit être de plus de moitié des propriétaires représentant les 2/3 de la superficie des terrains ou bien des 2/3 des propriétaires représentant plus de la moitié de la superficie des terrains. Pour les travaux des n°s 6 à 10, elle doit être des 3/4 des intéressés représentant plus des 2/3 de la superficie et payant plus des 2/3 de l'impôt foncier afférent aux immeubles ; ou bien des 2/3 des intéressés représentant plus des 3/4 de la superficie et payant plus des 3/4 de l'impôt foncier afférent aux immeubles.

loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, par un petit jury de quatre membres ; et pour les travaux indiqués aux nos 6 et 7, par le jury ordinaire d'expropriation conformément à la loi du 3 mai 1841 (art. 13, modifié par la loi de 1888).

Nature juridique du délaissement. — Doit-on considérer le délaissement comme une aliénation volontaire ou comme une cession forcée analogue à l'expropriation ? La question offre un intérêt pratique considérable, en raison des règles différentes de l'aliénation volontaire et de l'expropriation.

La loi de 1865 et celle de 1888 ne tranchaient pas formellement la question, en sorte qu'une controverse existait sur ce point: le décret de 1894 l'a fait cesser en assimilant le délaissement à l'expropriation.

En conséquence :

1° L'acte de délaissement doit être rendu public comme le jugement d'expropriation par voie d'affiches, d'insertion dans les journaux et par une transcription sur les registres du conservateur des hypothèques (art. 14 et 15) :

2° Les créanciers hypothécaires ou privilégiés doivent se faire inscrire dans les quinze jours qui suivent la transcription, à défaut de quoi l'immeuble est purgé des hypothèques et privilèges, conformément à l'article 17 de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation (art. 16) ;

3° Les créanciers privilégiés ou hypothécaires peuvent requérir la fixation de l'indemnité par le jury (art. 17) ;

4° Les formalités de timbre, d'enregistrement et de transcription auxquelles donne lieu l'acte de délaissement sont accomplies sans frais (art. 19).

Transformation d'une association libre en association autorisée. — Une association syndicale libre peut être convertie en association autorisée, par un arrêté du préfet rendu en vertu d'une délibération prise par l'assemblée générale des propriétaires conformément aux règles précédentes, à moins que l'acte d'association n'ait interdit cette conversion.

Ressemblances entre les associations syndicales autorisées et les associations syndicales libres. — On peut les ramener à quatre :

1° Depuis la loi du 21 juin 1865, l'association syndicale libre constitue, comme l'association syndicale autorisée, une personne morale (art. 3).

2° Les deux espèces d'associations sont soumises pour leur constitution à des conditions de publicité (art. 6 et 12).

3° La loi a rendu plus facile l'adhésion des propriétaires incapables aux deux espèces d'associations.

Ainsi, une autorisation du tribunal sur simple requête suffira pour les tuteurs, les envoyés en possession provisoire, et en général pour tout représentant légal d'un incapable (art. 4, loi de 1865).

La loi de 1888 a complété la loi de 1865 en permettant : au préfet, d'adhérer à une association syndicale au nom du département, en vertu d'une délibération du Conseil général ; au maire, pour la commune, en vertu d'une délibération du Conseil municipal ; au Ministre des finances, pour l'Etat.

4° Les obligations qui dérivent de la constitution de l'association syndicale ont un caractère plutôt *réel* que *personnel* ; elles sont attachées aux immeubles et les suivent en quelques mains qu'ils passent, jusqu'à la dissolution de l'association (art. 2, décret de 1894).

Cette opinion était généralement admise pour les associations autorisées ; elle était contestée pour les associations libres. En l'étendant à ces dernières, pour des raisons d'utilité pratique faciles à comprendre, le décret de 1894 a fait véritablement œuvre législative ; car une charge réelle ne peut grever un immeuble qu'en vertu d'une loi.

Différences entre les associations syndicales libres et les associations syndicales autorisées. — Intérêt qu'il y a à les distinguer. — Ces différences sont nombreuses et importantes :

1° Les associations syndicales autorisées constituent des *établissements d'utilité publique* (1). — Les associations syndicales libres ne sont que des *sociétés privées*, ayant la personnalité civile comme les sociétés commerciales. Elles ne constituent pas des établissements d'utilité publique, car elles se forment sans l'intervention de la puissance publique (2).

(1) Dans ce sens Ducrocq, n° 1574 ; Cassation, 1er décembre 1886, D. 1887.1.183. Sans doute sur bien des points elles se rapprochent des établissements publics (travaux publics, comptabilité, etc.). Ce ne sont pas cependant des établissements publics parce qu'elles ne présentent que des intérêts collectifs, et ne font pas partie intégrante de l'administration. — *Contrà*, Hauriou, n° 102 ; Aix, 8 mars 1880.

(2) Et nous savons que la condition essentielle pour la formation des établissements d'utilité publique c'est une autorisation des pouvoirs publics (V. *suprà*, p. 138 ; en sens contraire, Berthélemy, *op. cit.*, p. 612).

2° Les taxes et cotisations des associations syndicales autorisées sont recouvrées, comme les contributions directes, en vertu de rôles dressés par le syndicat, rendus exécutoires par le préfet. — Les taxes ou cotisations des associations syndicales libres sont recouvrées, comme en matière de sociétés purement privées, suivant les règles des statuts.

3° Pour les associations syndicales autorisées, les contestations relatives à la fixation du périmètre des terrains compris dans l'association, à la division des terrains en différentes classes, au classement des propriétés en raison de leur intérêt aux travaux, à la répartition et à la perception des taxes, à l'exécution des travaux, sont jugées par le Conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat (art. 16) (1). — Au contraire, les contestations auxquelles peuvent donner lieu les associations syndicales libres sont de la compétence des tribunaux judiciaires.

4° L'apurement des comptes des associations syndicales autorisées est fait suivant les règles établies pour les comptes des comptables municipaux (2), tantôt par le Conseil de préfecture, sauf recours à la Cour des comptes, tantôt directement par la Cour des comptes (art. 16). — Au contraire, l'apurement des comptes des associations syndicales libres se fait suivant les règles indiquées aux statuts, et en cas de contestation, devant les tribunaux judiciaires.

5° Les associations syndicales autorisées ont le droit d'exproprier. La loi leur a conféré ce droit, bien qu'elles ne représentent pas un intérêt général, mais l'intérêt privé de plusieurs propriétaires. C'est là une dérogation remarquable aux principes de l'expropriation. Cette expropriation est soumise, quant à la fixation de l'indemnité, à l'article 16 de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, c'est-à-dire qu'elle a lieu par le petit jury de quatre membres. Cependant, pour les travaux n°s 6 et 7, c'est le jury d'expropriation ordinaire, conformément à la loi du 3 mai 1841 (art. 18, modifié par la loi de 1888). — Au contraire, les associations syndicales libres n'ont pas le droit d'exproprier.

6° Les travaux entrepris par les associations syndicales autorisées ont le caractère de travaux publics et sont soumis à toutes

(1) Pour les contestations qui ne sont pas attribuées en vertu d'un texte spécial à la compétence du Conseil de préfecture, c'est le juge de droit commun en matière administrative qui en connaîtra.

(2) Voir *suprà*, p. 167.

les règles sur les travaux publics. — Il n'en va pas ainsi pour ceux des associations syndicales libres.

7° Lorsqu'il y a lieu à l'établissement de servitudes, conformément à la loi, au profit d'associations syndicales autorisées, c'est le juge de paix qui est compétent pour statuer sur les contestations, suivant l article 5 de la loi du 10 juin 1854 (art. 19). — Pour les associations syndicales libres, c'est le tribunal civil d'arrondissement,

8° Les associations syndicales libres sont administrées suivant des règles établies dans l'acte de constitution : elles échappent à cet égard à toute réglementation légale. Il en est différemment des associations syndicales autorisées, dont le fonctionnement est déterminé d'une façon très minutieuse par le décret de 1894.

Administration et fonctionnement des associations syndicales autorisées. — L'administration et le fonctionnement des associations syndicales autorisées forment l'objet des articles 21 à 67 du décret de 1894. Nous nous bornerons à les résumer rapidement.

Les organes administratifs de l'association sont : l'assemblée générale, le syndicat et le directeur.

Le *syndicat* se compose des membres élus par l'assemblée générale. Si l'assemblée générale, après deux convocations, n'a pas procédé à l'élection des syndics, ils sont nommés par le préfet (art. 22, loi de 1888). De plus, des syndics peuvent être nommés par le préfet, la Commission départementale, le Conseil municipal ou la Chambre de commerce, lorsque sur la demande du syndicat une subvention a été accordée par l'Etat, le département la commune ou la Chambre de commerce.

Le syndicat nomme un *directeur* et, s'il y a lieu, un directeur adjoint (art. 37, décret de 1894).

En dehors de la désignation des syndics, et sauf pour les emprunts, le rôle de l'assemblée générale est un simple rôle de surveillance et de contrôle.

Le syndicat est à la fois le pouvoir exécutif et le pouvoir délibérant de l'association : il nomme les employés, approuve les marchés, délibère sur les emprunts, autorise les actions en justice.

Le directeur n'est qu'un agent d'exécution et de contrôle Il n'agit par lui-même que dans des cas exceptionnels, lorsqu'il y a urgence à exécuter certains travaux.

L'intervention de l'autorité supérieure dans le fonctionnement

de l'association est assurée toutes les fois que l'intérêt public l'exige ; elle se manifeste surtout pour l'exécution des travaux et la gestion financière. Ainsi : les travaux neufs ou les travaux de grosses réparations doivent être approuvés par le préfet, les emprunts sont autorisés par le préfet ou le ministre suivant les cas, etc. (art. 45 à 67 du décret).

Enfin, le décret détermine les conditions dans lesquelles l'autorisation peut être retirée à l'association, au cas de non-exécution des travaux, et les règles à suivre pour la dissolution (art. 67 à 73).

CHAPITRE III. — ASSOCIATIONS SYNDICALES FORCÉES.

Définition. — Ce sont des associations syndicales que l'administration organise, d'autorité, entre plusieurs propriétaires, *contre leur gré*, pour contribuer à l'exécution de certains travaux qui intéressent la sécurité ou la salubrité publiques, lorsqu'il ne s'est formé, dans ce but, ni une association libre, ni une association autorisée.

1° **Législation antérieure à 1865.** — Avant la loi de 1865, les syndicats forcés avaient été organisés par la loi du 14 floréal an XI, pour le curage des cours d'eau, ni navigables ni flottables, et par la loi du 16 septembre 1807, pour le dessèchement des marais (art. 7 et 26) et pour les travaux d'endiguement contre la mer, les fleuves, les rivières et les torrents (art 33 et 34).

Les associations syndicales forcées étaient organisées par un décret en Conseil d'Etat Cependant en vertu du décret de décentralisation du 25 mars 1852, pour le curage, un arrêté du préfet suffisait.

2° **Dispositions de la loi de 1865.** — La loi de 1865 maintient les associations syndicales forcées qui avaient été organisées conformément à la loi du 14 floréal an XI (1), et à celle du 16 septembre 1807 pour les travaux énumérés aux nos 1, 2 et 3 :

1° De défense contre la mer, les fleuves, les torrents et les rivières navigables ou non navigables ;

2° De curage, approfondissement, redressement, régularisation

(1) Cette loi a été abrogée par la loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux et remplacée par les articles 18 à 28 de cette loi (Voir Berthélemy, *Lois et règlements administratifs*).

des canaux et cours d'eau non navigables ni flottables, et des canaux de dessèchement et d'irrigation ;

3° De dessèchement des marais.

Pour l'avenir, elle réserve à l'administration le droit de constituer, dans les mêmes formes et pour l'exécution des mêmes travaux, des associations syndicales forcées.

Innovations de la loi de 1865. — La loi de 1865 a innové sur deux points : ces innovations s'appliquent tant aux associations antérieurement constituées, qu'à celles qui sont postérieures à cette loi :

1° Toutes les contestations qui, d'après la loi du 16 septembre 1807, devaient être jugées par une commission spéciale sont portées devant le Conseil de préfecture (art. 26) ;

2° En ce qui concerne la perception des taxes, l'expropriation et l'établissement des servitudes, les dispositions indiquées plus haut pour les associations autorisées s'appliquent aux associations syndicales forcées (art. 26, *in fine*).

TROISIÈME PARTIE

DU DOMAINE DE L'ÉTAT, DU DÉPARTEMENT ET DE LA COMMUNE

Chapitre Ier : Théorie générale de la domanialité publique. — Chapitre II : Du domaine de l'Etat — Chapitre III : Du domaine du département. — Chapitre IV : Du domaine de la commune. — Appendice I : Régime de la voirie. — Appendice II : Régime des eaux.

CHAPITRE PREMIER. — THÉORIE GÉNÉRALE DE LA DOMANIALITÉ PUBLIQUE.

Division. — Nous essaierons tout d'abord de dégager les caractères constitutifs de la domanialité publique, puis nous ferons l'énumération des différences fondamentales qui séparent le domaine public du domaine privé ; enfin nous traiterons de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité du domaine public.

§ Ier. — Caractères constitutifs de la domanialité publique

Siège de la matière. — Le siège de la matière est l'article 538 du Code civil, qui s'exprime ainsi :

« Les chemins, routes, à la charge de l'Etat, les fleuves et rivières navigables et flottables, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, havres, les rades, et *généralement toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles de propriété privée*, sont considérés comme des dépendances du domaine public. »

Les caractères constitutifs de la domanialité publique se dégagent nettement de ce texte. On peut les ramener à trois (1) :

1° « Etre non susceptible de propriété privée par sa nature physique ;

2° « Etre une portion du territoire français ;

3° « Etre affecté à un *usage* public et non à un *service* public.»

1er Caractère : « **Etre non susceptible de propriété privée par sa nature physique.** » — La domanialité publique n'est pas l'œuvre arbitraire de l'administration ; elle ne résulte pas des arrêtés de classement ou d'affectation ; elle résulte de la nature même des choses. L'administration ne la crée pas : elle se borne à la constater par des arrêtés déclaratifs. Ainsi, c'est en raison de leur nature propre, de la destination à laquelle elles doivent répondre, que les routes sont non susceptibles de propriété privée. Si la route pouvait appartenir à quelqu'un, par cela seul, elle cesserait d'être une route Voilà pourquoi la loi les a considérées comme dépendances du domaine public

Il est très important de faire cette observation ; il en résulte notamment qu'une route ou un chemin de fer a le caractère de bien du domaine public, non du jour des décrets d'ouverture ou de concession, mais du jour où la route ou le chemin de fer existe réellement comme route ou chemin de fer.

De l'avis de tous les commentateurs. les rédacteurs du Code civil ont commis une erreur en rangeant *les lais et relais* de la mer dans le domaine public ; car ils sont susceptibles de propriété privée ; il faut les considérer comme biens du domaine privé (art. 41, loi du 15 septembre 1807).

2e Caractère : « **Etre une portion du territoire français.** » — On est cependant d'accord pour comprendre également dans le domaine public ce qui est l'accessoire d'une dépendance du domaine public, sans être par lui-même une portion du territoire, par exemple phares, fanaux, balises. On va même jusqu'à faire entrer dans le domaine public, en vertu de cette *théorie de l'accessoire*,

(1) Ducroq. II, nos 916 et suivants. Dans ce sens, Berthélemy, *op. cit.* Mais ce dernier auteur ne s'appuie pas pour donner cette solution sur l'article 538 du Code civil D'après lui les rédacteurs du Code n'avaient pas une vue bien nette de la distinction du domaine public et du domaine privé et il en trouve la preuve dans les solutions incohérentes des articles 539, 540 et 541. Pour cet auteur, cette solution s'impose par le raisonnement. On comprend un régime particulier pour les biens qui ne peuvent appartenir à un particulier, tels qu'un fleuve ; on ne le conçoit pas pour les biens qu'un particulier pourrait posséder, tels qu'une maison d'école.

Sur ceci est une théorie erronée, en Angleterre les routes appartiennent pour moitié aux propriétaires riverains, et ne cessent pas cependant d'être routes.

les gares de voyageurs et de marchandises, les quais couverts ou découverts de débarquement ou d'embarquement, etc., qui sont des dépendances des voies ferrées.

De ce second caractère de la domanialité publique il résulte qu'on ne doit pas comprendre dans le domaine public les meubles de quelque nature qu'ils soient : collections des musées, livres des bibliothèques, etc.

3e Caractère ; « **Etre affecté à un usage public et non à un service public.** » — En conséquence, il ne faut pas ranger dans le domaine public, *à moins d'un texte contraire*, les édifices appartenant à l'Etat, au département, à la commune qui sont affectés à un service public, tels que les ministères, préfectures, mairies, etc.

Controverse quant aux biens affectés à un service public. — *Enoncé de la controverse.* — Sur le dernier caractère de la domanialité publique une controverse fameuse existe entre les auteurs. Pour quelques-uns d'entre eux, les immeubles affectés à un service public font partie du domaine public tout comme les immeubles destinés à l'usage public.

Argument en faveur de la domanialité publique. — En faveur de la domanialité publique on argumente de l'article 540 du Code civil qui a rangé dans le domaine public les forteresses, portes, murs et fossés des places de guerre. Ce texte, dit-on, pose en matière de domanialité publique pour les biens affectés à un service public une règle analogue à celle qu'a établie l'article 538 pour les biens affectés à l'usage public (1).

Argument généralement donné contre la domanialité publique. — A l'encontre de la thèse de la domanialité publique on argumente généralement en faisant observer que l'article 540 est un texte exceptionnel contenant une énumération limitative et restrictive, tandis que l'article 538 est un texte de principe. Car il se termine par une formule d'une portée générale qu'on chercherait en vain dans l'article 540.

Justification nouvelle de cette solution. — M. Berthélemy écarte de la discussion les articles du Code civil. Ses rédacteurs n'avaient pas une vue très nette de la distinction du domaine public et du domaine privé. Cette distinction a été surtout l'œuvre de la doc-

(1) Aubry et Rau, II, n° 169 ; Demolombe, IX, 458, *in fine* et 460 ; Troplong, *Prescription*, I, 169 ; Hauriou, *op. cit.*, p. 589. La jurisprudence est aussi dans ce sens.

trine et de la jurisprudence. Il en trouve la preuve dans les solutions incohérentes des articles 539, 540 et 541 (1). Pour le savant professeur cette solution s'impose par le raisonnement. On comprend, dit il, un régime particulier pour des biens tels qu'un fleuve, une route, des chemins de fer, qui ne peuvent appartenir à des particuliers. Au contraire, on ne comprend pas qu'on soumette à des règles différentes du droit commun des biens qui, par leur nature propre, ne diffèrent en rien de ceux qui peuvent appartenir à des particuliers, tels qu'une école, un musée.

§ 2. — Différences entre les biens du domaine public et les biens du domaine privé.

Énumération. — On peut les ramener à cinq principales :

1° L'Etat, le département et la commune sont propriétaires des biens de leur domaine privé ; au contraire, ils ne sont pas propriétaires, mais seulement gardiens de leur domaine public, avec mission de le conserver aux générations futures (2) ;

2° Les biens du domaine privé sont aliénables ; les biens du domaine public sont inaliénables ;

3° Les biens du domaine privé sont prescriptibles ; les biens du domaine public sont imprescriptibles ;

4° C'est en qualité de personnes morales que l'Etat, le département et la commune ont un domaine privé ; c'est en qualité d'unités administratives, dépositaires de la puissance publique, qu'ils ont un domaine public ;

5° La délimitation des biens du domaine privé se fait comme

(1) Cette incohérence est facile à établir. L'article 538 énumère les dépendances du domaine public. Il contient déjà une inexactitude quant aux lais et relais de la mer qui sont aliénables et prescriptibles. L'article suivant 539 range à tort dans le domaine public les biens vacants et sans maître et les successions en déshérence. L'article 541 par son début : « Il en est de même » parait faire entrer dans le domaine public le terrain des forts désaffectés ; ce que contredit la suite du texte « ils appartiennent à l'Etat, s'ils n'ont été valablement aliénés » ou prescrits. La conclusion est que le mot domaine public employé dans ce texte a été pris comme synonyme de domaine national expression qui existait dans l'édition de 1804 et qu'on a remplacée à tort en 1807 par celle de domaine public.

(2) Cette solution est contestée par un certain nombre d'auteurs. Notamment, M. Hauriou estime que le droit de domaine public est bien un droit de propriété, mais un droit de propriété modifié dans ses effets par l'utilité publique (nos 361 à 364). Consulter dans ce sens Barckhausen, *Revue de législation*, année 1884.

celle des biens d'un simple particulier, par voie d'action en bornage : la délimitation des biens du domaine public se fait par l'autorité administrative ;

6° En ce qui concerne *spécialement l'Etat*, les biens du domaine privé sont confiés à la gestion de l'administration des domaines sous l'autorité du Ministre des finances (sauf pour les forêts et les immeubles affectés à un service public). — Au contraire, les biens du domaine public sont confiés à la garde de trois ministres :

Le Ministre de la guerre pour les portes, murs, fossés des places de guerre et des forteresses, etc. ;

Le Ministre de la marine, pour les rivages de la mer et les ports militaires ;

Le Ministre des travaux publics, pour toutes les autres dépendances du domaine public, routes nationales, chemins de fer, etc.

**§ 3. — De l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité du domaine public.

Division. — Nous étudierons :

1° L'état de la législation avant l'édit de Moulins de 1566 ;

2° L'Edit de Moulins de 1566 ;

3° L'œuvre de l'Assemblée constituante ;

4° L'état actuel de la législation.

1° Etat de la législation avant l'édit de Moulins de 1566. — Avant l'édit de Moulins de 1566, le roi avait le pouvoir absolu de disposer du domaine de l'Etat, et il usait largement de son pouvoir.

Dès lors, toutes les aliénations, toutes les constitutions de droits réels consenties à des particuliers sur le domaine public ou les acquisitions par prescription réalisées avant l'édit de Moulins doivent être respectées aujourd'hui.

2° Edit de Moulins de 1566 (rendu sous Charles IX et inspiré par Michel de l'Hôpital). — Il pose le principe de l'indisponibilité de tous les biens du domaine de l'Etat, sans distinguer comme aujourd'hui le domaine public du domaine privé.

Une seule dérogation est faite au principe de l'indisponibilité pour les biens du *petit domaine*, dans un édit rendu à la même époque

3° Œuvre de l'Assemblée constituante. — 1° *Pour le passé.* — Elle prononce la nullité des aliénations opérées sur le

domaine public depuis l'édit de Moulins, en violation de cet édit, et prononce la restitution des biens aliénés à l'Etat (Loi des 22 novembre-1er décembre 1790. art. 13).

2° *Pour l'avenir* — Elle abroge, pour l'avenir, le principe de l'indisponibilité proclamé par l'édit de Moulins.

Deux raisons de cette abrogation :

1° Puisque désormais c'est la nation elle-même qui gouverne, l'édit de Moulins, qui devait servir de frein à l'omnipotence des rois pour les empêcher de disposer des domaines de la nation, n'a plus de raison d'être.

2° Il est préjudiciable à l'intérêt économique que l'Etat possède des immeubles dont il ne peut tirer aucun profit. Il faut lui permettre de les livrer à l'industrie privée, plus à même de les rendre productifs (Loi des 22 novembre-1er décembre 1790).

L'Assemblée constituante ne se contenta pas de poser le principe ; elle en fit des applications nombreuses en autorisant la vente des biens nationaux (1).

4° **Etat actuel de la législation.** — *Distinction fondamentale.* — Aujourd'hui on distingue avec soin dans les biens de l'Etat : les biens du domaine public et les biens du domaine privé.

Cette distinction n'est faite dans aucun texte de loi. Elle est plutôt l'œuvre de la doctrine et de la jurisprudence.

Régime du domaine public. — Les biens du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles.

Ce point est admis par tous les auteurs. On n'est pas d'accord cependant pour le justifier.

D'après les uns, cette règle aurait encore pour base l'ordonnance de 1566. D'après d'autres, au contraire, elle résulterait de l'article 538 du Code civil qui déclare le domaine public non susceptible de propriété privée. Enfin, d'après quelques auteurs, elle ne reposerait sur aucun texte formel. Elle résulterait de la nature même du domaine public qui s'oppose à ce qu'on lui applique les règles de la propriété.

Conséquences de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité du domaine public. — 1° Impossibilité pour les pouvoirs

(1) Certains auteurs pensent que la faculté d'aliénation du domaine national reconnue par les lois révolutionnaires ne s'appliquait pas au domaine public proprement dit. Sans doute aucune réserve, dit-on, n'est faite dans le texte, mais elle était inutile ; on ne peut aliéner des biens non susceptibles de propriété. Berthélemy, *op. cit.*, p. 385.

publics d'opérer l'aliénation des biens du domaine public, même en vertu d'une loi, et impossibilité pour un particulier d'acquérir, sur un de ces biens, un droit de propriété par une possession, même immémoriale (art. 2226, C. civ.) ;

2° Impossibilité aussi, de la part des pouvoirs publics, de constituer sur les biens du domaine public aucun droit réel, servitudes, hypothèques, etc. ;

3° Impossibilité aussi de la part d'un particulier d'acquérir un de ces droits par une possession, quelle qu'en soit la durée. Ainsi, l'article 661, qui permet à tout propriétaire d'acquérir la mitoyenneté d'un mur contre le gré du voisin, ne s'applique pas aux dépendances du domaine public ;

4° Insaisissabilité des biens du domaine public par les créanciers de l'État, du département ou des communes ;

5° Impossibilité d'exproprier un bien du domaine public. Il faut d'abord désaffecter l'immeuble pour en faire une dépendance du domaine privé ; alors l'expropriation peut avoir lieu.

Quand cessent l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité du domaine public ? — L'inaliénabilité et l'imprescriptibilité du domaine public cessent lorsque le bien cesse d'être affecté à l'usage public. Il passe alors du domaine public dans le domaine privé ; il devient susceptible de propriété privée et par conséquent prescriptible et aliénable. Il en est ainsi, par exemple, quand une route est supprimée. Un acte administratif de déclassement est, en principe, nécessaire. Il est un cas cependant où le déclassement résultera de l'état même des choses : par exemple, pour les terrains en bordure de la mer qui, ayant cessé d'être recouverts par le flot, seront devenus des lais ou des relais.

*** **Des occupations du domaine public.** — *Deux sortes.* — On peut donc concevoir deux sortes d'occupations du domaine public :

Les unes, normales, sont appelées des permissions de stationnement ;

Les autres, anormales, sont appelées occupations temporaires ou permissions de voirie.

Exemples. — Comme exemples d'occupations normales on peut citer : l'amarrage d'un bateau dans un port, le stationnement d'une voiture dans la rue, l'occupation d'une place dans un marché.

Comme exemples d'occupations anormales, on peut citer les terrasses des cafés, les installations de cabines sur la plage, les

pontons, les bateaux-lavoirs, les canalisations d'eau, de gaz, d'électricité ou de téléphone.

Différence essentielle. — Les permissions de stationnement sont normales, c'est-à-dire qu'elles sont tout à fait conformes à la destination du domaine public. C'est pour cela que les ports ont été creusés, que les routes ont été construites, que les marchés ont été établis. Au contraire, les occupations temporaires ou permission de voirie sont anormales, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas conformes à la destination du domaine ; ce n'est pas en vue de cet usage qu'il existe, bien qu'il s'y prête, sans trop de gêne pour le public

Conséquences pratiques. - Il en découle deux conséquences :

1° Les occupations normales forment un véritable droit pour les particuliers, et non une pure tolérance, précaire et révocable, de l'administration.

Il en est autrement des occupations anormales. L'administration peut les autoriser lorsqu'elles ne sont pas de nature à entraver l'usage normal du domaine ni à en compromettre la conservation. Mais elle dispose sur ce point d'un pouvoir discrétionnaire, ne laissant aucune place pour un recours contentieux.

2° Les redevances qui sont exigées au cas d'occupations normales sont un véritable impôt, une sorte de péage. Elles ressemblent plutôt à un loyer pour les occupations anormales. C'est comme le prix d'un service rendu (2).

A qui profitent les redevances perçues pour les occupations du domaine public ? — Sur ce point des conflits se sont élevés entre l'administration des domaines représentant l'intérêt de l'Etat et les communes. La loi du 11 frimaire an VII (art. 7, § 3) indiquait au nombre des recettes communales « le produit de la location des places dans les halles, marchés et chantiers, sur les rivières, ports et promenades publiques ». Mais l'administration des domaines soutenait que les communes n'avaient droit qu'au produit des occupations éphémères, intermittentes, de stationnement, et d'éta-

(1) Sur toute cette matière consulter les développements donnés à la question par M Berthelemy dont nous avons résumé les conclusions, *op. cit.*, p. 391 et suiv.

(2) Il y a grand intérêt à ne pas confondre un loyer et un impôt Les impôts sont établis par voie d'autorité et ils ne peuvent être augmentés par la volonté unilaterale de l'administration ; le loyer est determiné par l'accord des parties et ne peut être modifié qu'avec cet accord. Voir pour les autres différences, Berthélemy, *op. cit.*, p. 398.

lage et non aux véritables occupations temporaires. Une loi du 20 décembre 1872 a donné gain de cause à l'Etat pour les concessions faites sur le domaine public maritime. Pour les autres parties du domaine un avis du Conseil d'Etat du 30 novembre 1882 appliqué en pratique, décide que les communes n'ont aucun droit sur les redevances perçues à l'occasion des occupations « qui entraînent une emprise sur le domaine national ou qui en modifient l'assiette ».

CHAPITRE II. — DU DOMAINE DE L'ÉTAT.

Division du chapitre. — Nous nous occuperons d'abord du domaine public de l'Etat, puis de son domaine privé.

§ 1er. — Domaine public de l'Etat.

Division du paragraphe. — Notre étude portera successivement sur les trois points suivants :

1° Composition du domaine public de l'Etat ;
2° Délimitation du domaine public de l'Etat ;
3° De la garde et de la gestion du domaine public de l'Etat.

1° *Composition du domaine public de l'Etat.*

Division. — Le domaine public de l'Etat comprend :

1° Le domaine public terrestre ;
2° Le domaine public fluvial ;
3° Le domaine public maritime ;
4° Certains édifices placés dans le domaine public par la loi.

1° **Domaine public terrestre.** — Il comprend :

1° Les routes nationales et les rues des villes, bourgs et villages qui leur font suite ;
2° Les chemins de fer d'intérêt général ;
3° Les ponts sur fleuves, canaux, rivières navigables ou flottables.

2° **Domaine public fluvial.** — Il comprend :

1° Les cours d'eau (fleuves ou rivières) navigables ou flottables ;
2° Les canaux de navigation.

3° **Domaine public maritime** (1). — Il comprend :

1° Les rivages de la mer ;

2° Les ports, havres et rades (2).

4° **Edifices placés dans le domaine public par des lois particulières.** — Ce sont :

D'après l'article 540, les murs, portes, fossés des places de guerre et des forteresses. Il faut ajouter : et tout ce qui se rattache d'une façon directe et d'une manière étroite au système des fortifications, tels que remparts, parapets, chemins couverts, ouvrages avancés, terrains vides, etc., etc., (art. 13, titre I, loi des 8-10 juillet 1791).

Mais il ne faut pas y comprendre les édifices militaires, casernes, hôpitaux, etc., à moins qu'ils ne concourent d'une façon directe au système de défense de la place ou qu'ils ne fassent partie des ports de la marine militaire. En dehors de ces deux cas, ils font partie du domaine privé.

Remarque. — Les dépendances du domaine public peuvent être groupées en deux catégories :

Les unes forment le *domaine public naturel*, ce sont les rivages de la mer et les fleuves ou rivières navigables et flottables ;

Les autres forment le *domaine public artificiel*, créé par la main de l'homme, ce sont les routes, les rues, les chemins de fer, les canaux, les ports, les édifices rentrant dans le domaine public.

2° *Délimitation du domaine public de l'Etat.*

Division. — Nous examinerons successivement :

1° A quelles dépendances du domaine public s'applique la délimitation ;

2° Quelle est l'autorité compétente pour délimiter le domaine public ;

3° Quel doit être le rôle de l'administration ;

(1) Il y a un grand intérêt, à l'endroit où un cours d'eau se jette dans la mer, de savoir à quel point cesse le domaine public fluvial et à quel point commence le domaine public maritime. Les alluvions qui se forment sur les propriétés riveraines, le long du domaine public fluvial, appartiennent aux riverains ; les alluvions qui se forment le long du domaine public maritime sont des lais et relais qui appartiennent au domaine privé de l'Etat.

(2) Un port est un lieu de refuge, creusé par la main de l'homme ou naturel, destiné à abriter les navires et à faciliter le chargement et le déchargement des marchandises. — Le havre est un port de mer, situé à l'embouchure d'un fleuve. — Une rade est une étendue de mer enfoncée dans les terres et qui sert d'abri aux navires.

4° Quels sont les pouvoirs des tribunaux judiciaires.

1° Dépendances du domaine public auxquelles s'applique la délimitation. — La délimitation ne s'applique qu'au *domaine public naturel*, tel que les rivages de la mer, les fleuves et les rivières navigables et flottables. Au contraire, pour les voies de communication, rues, routes, etc., qui forment le *domaine public artificiel*, il y a lieu non à délimitation, mais à alignement.

2° Autorité compétente pour délimiter le domaine public de l'Etat. — En principe c'est le *préfet* qui a qualité pour délimiter le domaine public de l'Etat (art. 2, section III de la loi des 22 décembre 1789 et 8 janvier 1790).

Par exception, depuis le décret-loi du 21 février 1852, il faut un décret du chef de l'Etat rendu dans la forme des règlements d'administration publique pour la *délimitation des rivages de la mer*.

****3° Rôle de l'administration chargée de délimiter le domaine public.** — Il consiste seulement à constater les limites naturelles de chaque dépendance du domaine public, d'après son état matériel ; mais il ne va pas jusqu'à permettre à l'administration, dans un but d'utilité publique, d'attribuer arbitrairement au domaine public des portions de terrain, qui n'en font pas naturellement partie.

Si l'étendue du domaine public n'est pas suffisante et s'il est besoin de l'élargir dans un but d'utilité publique, ce n'est pas par voie d'arrêtés de délimitation que l'administration peut y parvenir. Un seul moyen existe, c'est l'expropriation pour cause d'utilité publique, spécialement organisée par la loi dans ce but.

En conséquence, il faut décider que tout acte de délimitation qui tend à faire entrer par voie d'autorité des parcelles de propriété privée dans le domaine public de l'Etat peut donner lieu à un recours contentieux devant le Conseil d'Etat qui l'annulera et ordonnera la restitution des terrains au propriétaire.

****4° Pouvoir des tribunaux judiciaires.** — Les tribunaux judiciaires ne peuvent pas aller à l'encontre d'un acte de délimitation émanant de l'autorité administrative, en ordonnant la restitution de terrains que cet acte a compris dans le domaine public ; ils n'ont pas qualité pour prendre une semblable décision, cet acte fût-il entaché d'excès de pouvoir et eût il ainsi arbitrairement dépouillé un particulier de son droit de propriété.

Mais la jurisprudence consacrée par plusieurs arrêts de la Cour de cassation et par des décisions du tribunal des conflits, recon-

naît compétence aux tribunaux judiciaires pour accorder une indemnité pécuniaire au particulier lésé par un arrêté de délimitation irrégulier (1).

Cette solution a été critiquée (2) avec raison comme portant atteinte au principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire.

Elle paraît définitivement condamnée par l'article 36 de la loi du 8 avril 1898 qui n'admet d'autre recours contre les arrêtés de délimitation des cours d'eau qu'un recours contentieux devant le Conseil d'Etat (3).

3° *De la garde et de la gestion du domaine public de l'Etat.*

Répartition entre trois Ministres. — La garde du domaine public est confiée à trois Ministres :

Le Ministre de la guerre ;

Le Ministre de la marine ;

Le Ministre des travaux publics.

Au Ministre de la guerre est confiée la garde des portes, murs, fossés des places de guerre et des forteresses et de toutes les dépendances du domaine public qui se rattachent au système défensif terrestre

Au Ministre de la marine, est confiée la garde des rivages de la mer (à l'exception cependant de ceux qui avoisinent les embouchures de fleuves et rivières, qui entrent dans les attributions du Ministre des travaux publics), et les ports militaires.

Au Ministre des travaux publics, est confiée la garde de toutes les autres dépendances du domaine public de l'Etat. On les appelle quelquefois *Domaine public des ponts et chaussées*, parce que sous les ordres du Ministre des travaux publics, est placée l'administration des ponts et chaussées, spécialement chargée du soin de cette partie du domaine national.

Quant au Ministre des finances, il n'intervient que très acces-

(1) Cassation, arrêt du 6 novembre 1872 ; Tribunal des conflits, 11 janvier et 1er mars 1873.

(2) Ducrocq, *Cours de droit administratif*, II, p. 151 ; Berthélemy, *op. cit.*, p. 442.

(3) L'alinéa final de cet article 36 : « Ils seront toujours pris sous la réserve des droits de propriété », fait allusion aux droits que des riverains auraient pu acquérir sur les rives du fleuve, soit avant l'édit du Moulins de 1566, soit pendant la période révolutionnaire, soit avant la déclaration de navigabilité du cours d'eau, et qui devraient être respectés (Berthelemy, *op. cit.*, p. 459) ; en sens contraire : Haurion, *op. cit.*, p. 619.

soirement pour le domaine public. Son rôle consiste à s'occuper des revenus de ce domaine.

Ces revenus sont les droits que paient les particuliers en échange des concessions qui leur sont faites sur le domaine public : tels, le droit de pêche, de chasse, etc., etc. La perception de ces revenus est effectuée, sous l'autorité du Ministre des finances, par l'Administration de l'enregistrement et des domaines.

§ 2. — Domaine privé.

Composition. — Le domaine privé de l'Etat comprend :

1° Des immeubles ;
2° Des meubles ;
3° Des droits.

1° *Immeubles.*

. **Trois classes.** — On peut les diviser en trois classes suivant le mode particulier de jouissance auquel ils sont soumis et l'autorité compétente pour les administrer.

1re Classe : *Immeubles administrés sous l'autorité du Ministre des finances, par la Direction générale de l'enregistrement et des domaines.* — L'Etat ne jouit pas en nature de ces biens ; il les afferme à de simples particuliers et en retire des fruits civils.

On peut citer :

1° Les lais et relais de la mer (art. 538) (1) ;

2° Les biens vacants et sans maître, les successions en déshérence et celles qui sont abandonnées (art. 539) ;

3 Les terrains, fortifications et remparts des places qui ne sont plus places de guerre (art. 541) ;

4° Les îles, îlots, qui se forment dans le lit des rivières navigables ou flottables ;

5° Les routes ou portions de routes délaissées.

2e Classe. *Bois et forêts administrés sous l'autorité du Ministre de l'agriculture par l'Administration des eaux et forêts.* — L'Etat en jouit directement, en percevant les fruits naturels.

Sont également soumis au *régime forestier* : les bois et forêts appartenant aux communes et autres établissements publics.

Le *régime forestier* présente les particularités suivantes :

(1) Ils ont été compris par erreur dans le domaine public par l'article 538 (V. *suprà*, p. 184).

1° Les bois et forêts qui y sont soumis ne peuvent être aliénés qu'en vertu d'une loi (art 8, loi du 22 novembre-1er décembre 1790) ;

2° Il est interdit de créer dans les bois et forêts de l'Etat aucun droit d'usage de quelque nature et sous quelque prétexte que ce puisse être (art. 62, C. for.) ;

3° Tous les bois et forêts soumis au régime forestier sont grevés au profit de l'Etat de la servitude de *martelage*, ou droit, pour l'administration de la marine, de choisir et marteler les arbres propres aux constructions navales parmi ceux qui n'auront pas été marqués en réverve par les agents forestiers (art. 122, C. for.).

3e Classe : *Immeubles affectés à des services publics sous l'autorité du Ministre dans le département duquel est compris le service.* — Ce sont par exemple :

Le Palais Bourbon, affecté à la Chambre des députés ;

Le Palais du Luxembourg, affecté au Sénat :

Le Palais de l'Elysée, résidence officielle du Président de la République ;

Les ministères, les musées, les bibliothèques, etc., etc.

Les règles de l'affectation d'un immeuble à un service public ont varié · depuis 1852 on est revenu à l'ordonnance du 14 juin 1833 en vigueur encore aujourd hui. L'affectation est faite par décret du chef de l'Etat, après entente du Ministre qui demande l'affectation et du Ministre des finances.

2° *Biens meubles.*

Enumération. — Ce sont, par exemple :

1° Le mobilier des palais et ministères ;

2° Le matériel des divers services publics, postes et télégraphes, imprimerie nationale, etc. ;

3° Œuvres d'art des musées de l'Etat, manuscrits et livres des bibliothèques appartenant à l'Etat (1) ;

4° Navires de l'Etat, et le matériel de la marine de l'Etat ;

5° Armes, fournitures et objets d'équipement de l'armée de terre, etc., etc.

(1) Cependant la jurisprudence est en sens contraire : Nancy, 16 mai 1896, D. 96.2.411. Voir aussi l'article 10 de la loi du 30 mars 1887 sur la conservation des monuments historiques qui déclare inaliénables et imprescriptibles les objets classés lorsqu'ils appartiennent à l'Etat.

3° *Droits*.

Enumération. — Ce sont, par exemple :

1° Le droit de pêche dans les cours d'eau navigables et flottables ;

2° Droit de péage et de navigation sur les canaux ;

3° Droit de chasse dans les forêts de l'Etat.

CHAPITRE III. — DU DOMAINE DU DÉPARTEMENT.

§ 1er. — Domaine public.

Composition. — Le domaine public du département comprend :

1° Les routes départementales et les rues qui y font suite ;

2° Les chemins de fer d'intérêt local départemental.

§ 2. — Domaine privé.

Composition. — Il comprend des immeubles et des meubles.

I. Immeubles. — 1° Immeubles non affectés à un service public et dont le département tire des revenus. Ils sont peu importants.

2° Immeubles affectés à un service public, tels que : hôtels de préfecture et sous-préfecture casernes de gendarmerie, prisons départementales, Cours d'assises, tribunaux de première instance.

II. Meubles. — Ce sont : le mobilier de la préfecture et de la sous-préfecture, des casernes de gendarmerie, des tribunaux et Cours d'assises, etc.

CHAPITRE IV. — DOMAINE DE LA COMMUNE.

§ 1er. — Domaine public.

Enumération. — Le domaine public de la commune comprend :

1° Chemins vicinaux ;

2° Chemins ruraux ;

3° Places, rues et passages des villes et villages ;

4° Chemins de fer d'intérêt local communal ;

5° Canaux de navigation communaux.

§ 2. — Domaine privé.

* **Composition du domaine privé.** — Le domaine privé de la commune comprend trois éléments :

1° *Les immeubles affectés à un service public* : mairie, justice de paix, casernes, etc. ;

2° *Les biens patrimoniaux* : on entend par là les immeubles que la commune donne à bail à des particuliers et dont elle tire des fruits civils ;

3° *Les biens communaux*. L'article 542 du Code civil, reproduisant à tort les termes de la loi du 10 juin 1793, définit les biens communaux « ceux à la *propriété* ou au produit desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis ».

Cette définition contient une erreur : les biens communaux appartiennent à la commune, en sa qualité de personne morale, et non aux habitants. Il est plus exact de dire : les biens communaux sont ceux dont les habitants ont la jouissance en nature, tels sont : les bois, les prairies, les landes (1).

Les biens communaux ressemblent donc aux biens du domaine public. Mais ils en diffèrent à plusieurs points de vue :

1° Ils sont aliénables et prescriptibles ;

2° Les biens du domaine public sont laissés à l'usage de tout le monde sans condition de domicile, tandis que la jouissance des biens communaux ne peut être réclamée que par les habitants

(1) *Partage des biens communaux* : C'est une question très délicate de savoir si la commune peut valablement opérer le partage de biens communaux entre ses habitants. Rien ne s'oppose évidemment au partage fait à titre onéreux, c'est en réalité une vente : rien ne s'oppose non plus à un partage quant à la jouissance. Mais *quid* d'un partage en propriété, à titre gratuit ?

Diverses lois de l'époque révolutionnaire avaient prévu et autorisé ces actes de partage. La loi du 14 août 1792 ordonnait que les terrains communaux, les bois exceptés, seraient partagés entre les habitants, immédiatement après la récolte. La loi du 10 juin 1793 permettait seulement, n'ordonnait plus, le partage des biens communaux, gratuit et par tête, entre les habitants.

Actuellement dans le silence de la législation en vigueur, la question est controversée de savoir si un semblable partagé peut être considéré comme licite. La négative est admise par la jurisprudence du Conseil d'Etat. Cette opinion nous semble la meilleure. D'une part, en effet, les biens communaux n'appartenant pas par indivis aux habitants de la commune, le partage n'a pas de base juridique. D'autre part c'est sacrifier les intérêts de la génération future à ceux de la génération actuelle. Consulter sur cette question, Ducrocq, *op. cit.*, nos 1453 et suivants.

ayant un domicile réel et fixe dans la commune, d'après les conditions établies par les autorités municipales.

Jouissance des biens communaux. — La jouissance des biens communaux est réglée par le Conseil municipal, sauf pour les forêts soumises au Code forestier (art. 105).

Il peut opter entre trois modes de jouissance la jouissance en commun, la jouissance par allotissement, ou bien le partage des fruits résultant d'une exploitation directe des biens par la municipalité.

En cas de contestations quel tribunal est compétent pour statuer ? les tribunaux judiciaires, et les tribunaux administratifs ont été tour à tour déclarés compétents.

En 1850, un conflit ayant été élevé, le tribunal des conflits s'était prononcé en faveur de l'autorité judiciaire (18 avril 1850).

Mais un revirement de jurisprudence s'est produit en 1894. Le tribunal des conflits s'est déjugé et a admis la compétence des tribunaux administratifs (3 février 1894).

Cimetières communaux — Les cimetières communaux font-ils partie du domaine public ou du domaine privé de la commune ? L'intérêt de cette question réside dans la nature juridique du droit que confère aux particuliers la concession d'un terrain dans les cimetières. Si les cimetières sont une dépendance du domaine public de la commune, la concession ne confère qu'un droit de jouissance, essentiellement précaire et révocable. Si, au contraire, on range les cimetières dans le domaine privé de la commune, on doit considérer le droit des concessionnaires comme constituant un véritable droit de propriété.

L'opinion qui prévaut en doctrine et en jurisprudence, c'est que les cimetières rentrent dans le domaine public communal. Dès lors les concessions, même perpétuelles, ne sont que des concessions d'occupation du domaine public ; et il n'y a pas lieu de recourir aux formalités de l'expropriation pour désaffecter un cimetière (1).

Des biens et droits indivis entre plusieurs communes. — Lorsque plusieurs communes possèdent des biens ou des droits indivis, l'administration de ces biens est confiée, si l'une d'elles le réclame, à une commission syndicale instituée par décret, et composée de délégués des Conseils municipaux des communes intéressées. Cette commission est présidée par un syndic élu par les

(1) En ce sens, Berthélemy, *op. cit.*, p. 379, note 1.

délégués et pris parmi eux. Elle est renouvelée après chaque renouvellement des Conseils municipaux.

Les attributions de la Commission syndicale et de son président comprennent l'administration des biens et droits indivis et l'exécution des travaux qui s'y rattachent. Mais les ventes, échanges, partages, acquisitions, transactions demeurent réservés aux Conseils municipaux, qui pourront autoriser le président de la Commission à passer les actes qui y sont relatifs (art. 162).

La répartition des dépenses votées par la Commission syndicale est faite entre les communes intéressées par les Conseils municipaux, sauf approbation du préfet. En cas de désaccord, le préfet statue sur l'avis du Conseil général ou, dans l'intervalle des sessions, sur l'avis de la Commission départementale. Si les Conseils municipaux appartiennent à des départements différents, il est statué par décret (art. 163).

APPENDICE I

Du régime de la voirie.

Définition. — Le régime de la voirie comprend l'ensemble des règles auxquelles sont soumises les voies de communication.

L'intervention de l'Etat s'impose en cette matière : d'une part, en effet, il importe à la prospérité et même à la sécurité d'un pays d'avoir des voies de communication nombreuses, assurant le transport facile et rapide des personnes et des marchandises ; et d'autre part, l'initiative individuelle serait impuissante, parce que, pour la création et l'entretien des voies de communication, il faut trop de ressources et que l'intérêt personnel, au surplus, ferait défaut.

Distinction fondamentale. — On distingue la grande et la petite voirie.

La *grande voirie* comprend :

1° Les routes nationales et les rues des villes qui leur font suite ;

2° Les routes départementales et les rues des villes qui leur font suite ;

3° Les rues et places de Paris ;

4° Les chemins de fer même d'intérêt local ;

5° Les fleuves ou rivières navigables et flottables ;

6° Les canaux de navigation ;

7° Les rivages de la mer, les ports, havres et rades.

La *petite voirie* comprend :

1° Les chemins vicinaux et les rues des villes qui leur font suite, ou voirie vicinale ;

2° Les chemins ruraux, ou voirie rurale ;

3° Les rues et places des villes, bourgs et villages, ou voirie urbaine.

** **Intérêts de la distinction.** — Cette distinction offre de nombreux intérêts ; il nous suffira de les énumérer rapidement :

1° Les chemins compris dans la grande voirie, sauf les rues de Paris, relèvent du ministère des travaux publics, tandis que la petite voirie est rattachée, comme affaire communale, au ministère de l'intérieur ;

2° C'est le service des ponts et chaussées qui est chargé de la construction et de l entretien des routes nationales ; pour les autres voies. c'est le service des agents voyers, et à titre facultatif seulement, le service des ponts et chaussées ;

3° Il est pourvu aux dépenses de grande voirie par le budget de l'Etat et du département ; pour la petite voirie la plus grande partie des ressources est fournie par la commune ;

4° La grande voirie est soumise à la police générale des agents de l'Etat, tandis que la petite voirie relève de la police municipale ;

5° Les contraventions de grande voirie, punies de peines sévères, sont de la compétence du Conseil de préfecture ; en matière de petite voirie c'est le tribunal de simple police qui est compétent et les peines sont minimes.

Division. — Nous étudierons en sept chapitres :

1° Les routes nationales et départementales ;
2° Les chemins vicinaux ;
3° Les chemins ruraux ;
4° La voie urbaine ;
5° Les rues de Paris ;
6° La théorie de l'alignement ;
7° Les chemins de fer.

CHAPITRE PREMIER. — LES ROUTES NATIONALES ET DÉPARTEMENTALES.

Division. — Il faut étudier : le classement, le déclassement,

la construction et l'entretien, les droits des riverains, les charges qui leur sont imposées, enfin la police.

I. Classement. — *Définition.* — Le classement est l'opération par laquelle on détermine la catégorie dans laquelle une route sera comprise Il peut s'appliquer à une route ou une portion de route nouvelle, ou s'appliquer à une route déjà existante qu'on fait passer d'une classe dans une autre classe.

Classement des routes nationales. — Le décret du 16 décembre 1811 a divisé les routes nationales en trois classes (1).

Le classement d'une voie nouvelle, comme sa création, ne peut résulter que d'une loi (décret du 27 juillet 1870 combiné avec le décret de 1811, art. 4).

Le classement d'une portion de route nouvelle a lieu par décret rendu en Conseil d'Etat (2).

Enfin le changement de classe d'une route existante a lieu par décret en Conseil d'Etat, lorsqu'elle a moins de vingt kilomètres de longueur, et par une loi dans les autres cas.

Classement des routes départementales. — Les routes départementales ne forment qu'une seule classe. Il appartient au Conseil général de statuer sur le classement et la direction de ces routes. Sa délibération est définitive sauf annulation (art. 46, § 6, loi du 10 août 1871) (3).

II. Déclassement — *Définition.* — Le déclassement est l'opération qui tend, soit à faire passer une route existante d'une catégorie dans une catégorie inférieure, soit à supprimer la route en désaffectant son sol.

Autorités compétentes. — Le déclassement est effectué dans les mêmes conditions et par les mêmes autorités que le classement (4).

(1) La première, d'une largeur de 14 mètres, comprend celles qui conduisent de la capitale aux frontières et aux grandes villes maritimes ; la seconde, ayant 12 mètres de largeur, comprend les voies qui, suivant la même direction, ont cependant moins d'importance : la troisième classe, ayant 10 mètres de largeur, est celle dans laquelle rentrent les routes qui assuren des communications d'intérêt général sans partir de la capitale pour aboutir à la frontière.

(2) Sous réserve de l'application des règles particulières à l'expropriation lorsqu'elle sera nécessaire.

(3) Sous réserve également des formalités que rendrait nécessaires l'expropriation

(4) Cependant il y a controverse dans le cas où la route départementale qu'il s'agit de déclasser se prolonge sur le territoire d'un département voisin. Le Conseil d'Etat, par un avis de 10 août 1875, a émis l'opinion que

Il est à noter cependant qu'une route nationale ne peut, par voie de déclassement, devenir route départementale sans le concours du Conseil général. Il faut que la route, après son déclassement comme route nationale, soit classée par le Conseil général, comme route départementale.

Notons encore qu'un Conseil général peut par voie de déclassement transformer son réseau de routes en réseau vicinal. L'avantage de cette mesure est de simplifier les services et d'alléger les charges du département dont les ressources sont limitées. Un grand nombre de départements ont usé de ce droit.

Conséquences du déclassement. — La suppression d'une route nationale ou départementale a pour conséquence de faire passer le sol de la route du domaine public dans le domaine privé. Ce sol peut désormais être aliéné ou prescrit.

Une conséquence analogue peut résulter d'un simple déclassement d'une route nationale en route départementale ou d une route départementale en chemin vicinal ; la largeur de la route nouvelle devant être moindre que celle de l'ancienne, les bandes de terrain délaissées passeront dans le domaine privé et seront aliénables et prescriptibles.

Pour sauvegarder les intérêts des riverains, on leur accorde le *droit de préemption*, c'est-à-dire la faculté d'acquérir la route ou la portion de route délaissée par préférence à toute autre personne. L'exercice de ce droit est subordonné aux mêmes conditions qu'en cas d'expropriation ; c'est ainsi que le prix du terrain est déterminé par le jury ; seulement il n'y aura pas ici, comme au cas d'expropriation, un maximum à observer dans la fixation du prix (L. du 24 mai 1842, art. 2, combiné avec l'art. 51 de la loi du mai 1861).

Au cas de suppression complète d'une route, le préfet en Conseil de préfecture décide, après enquête, s'il n'y a pas lieu de maintenir un chemin d'exploitation dont le maximum de largeur est de cinq mètres.

III. **Construction et entretien.** — La construction et l'entretien des routes nationales sont à la charge de l'Etat qui y consacre chaque année dans le budget 28 à 29 millions. Il y est pourvu par le service des ponts et chaussées.

l'accord des deux Conseils intéressés serait nécessaire Le ministre de l'intérieur, dont l'avis prévaut en pratique, a formulé l'opinion contraire dans une circulaire du 9 août 1879.

La construction et l'entretien des routes départementales sont à la charge du département qui fait face à la dépense à l'aide de centimes additionnels. Depuis 1866 le département a la faculté de confier la construction et l'entretien de ses routes, soit au service des ponts et chaussées, soit aux agents voyers.

La question de l'unification des services de voirie a été posée en 1896 devant la Chambre des députés à l'occasion du vote du budget ; la Chambre prit une résolution ayant pour objet de réunir entre les mains des agents voyers les routes nationales et les routes départementales et de répartir entre les départements la somme inscrite chaque année au budget pour les routes nationales Mais la Commission nommée au Sénat s'est opposée à cette réforme. On a fait observer avec raison : qu'il serait dangereux d'abandonner aux départements les routes stratégiques ; que, de plus, la proposition n'entraînerait aucune économie, attendu qu'elle n'aurait pas pour conséquence de supprimer le corps des ponts et chaussées, mais seulement d'alléger leur besogne.

IV. **Droits des riverains.** — Les riverains ont sur les voies qui bordent leurs propriétés : droit de vue, droit d'accès et droit d'écoulement des eaux.

Droit de vue, qui leur donne la faculté d'établir des ouvertures, droites ou obliques, sans avoir à observer les prescriptions contenues dans les articles 676 et suivants du Code civil.

Droit d'accès, ou d'issue, qui leur permet d'ouvrir des portes établissant la communication directe de la maison à la voie publique, et qui entraîne aussi comme conséquence le droit de stationner pourvu que ce ne soit pas d une façon permanente.

Droit d'écoulement des eaux, en ce qui concerne les eaux pluviales et les eaux ménagères (mais non les eaux insalubres), sauf à les réunir dans des gouttières et à les conduire jusqu'au sol par des tuyaux de descente, suivant les prescriptions de l'administration.

Ce sont là des droits dont l'exercice est conforme à la destination naturelle de la voie publique.

Mais on s'est demandé s'il fallait voir là de véritables droits réels, des servitudes proprement dites.

L'intérêt de la question est que si ce sont de véritables servitudes, elles seront opposables en cas de délaissement de la route ou de portions de la route, à ceux qui auront acheté la route ou la portion de route désaffectée.

L'opinion générale, consacrée par la jurisprudence, est qu'il n'y

a pas là de véritables servitudes, attendu qu'on ne saurait en avoir sur le domaine public. Cependant, on reconnaît un droit à une indemnité aux propriétaires, qui sont privés de ces avantages naturels, à la suite des opérations de voirie.

V. Charge des riverains ou servitudes de voirie. — Les charges des riverains des grandes routes sont les suivantes :

1° Subir la servitude d'alignement, à laquelle sera consacré un chapitre spécial, en raison de son importance ;

2° Obéir aux injonctions de l'administration ordonnant la démolition des édifices menaçant ruine.

Cette mesure peut être prise par l'administration dans un double but : 1° dans un but de sécurité pour les passants ; 2° dans l'intérêt de l'élargissement de la voie, lorsque la construction est frappée de reculement suivant les règles de l'alignement.

Sur les routes nationales et départementales, c'est au préfet qu'il appartient de prendre cette mesure (1).

La loi du 21 juin 1898 sur la police rurale, dans ses articles 2 et suivants, ne paraît pas avoir enlevé au préfet ses attributions à cet égard

3° Recevoir l'écoulement naturel des eaux de la route, ainsi que le jet des fossés et le produit du curage ;

4° Essarter et couper les arbres sur les routes qui traversent une forêt pour laisser le chemin libre sur une largeur de 60 pieds ;

5° Ne pas planter des arbres sur son propre terrain, à moins de six mètres de la route, sans autorisation.

D'après d'anciens règlements, les propriétaires riverains d'une route étaient tenus de faire des plantations sur le sol même de la route. Le décret du 16 décembre 1811 oblige seulement les propriétaires riverains à faire des plantations sur leur propre terrain. Mais, en fait, l'administration n'use du droit qui lui appartient que lorsqu'il ne lui est pas possible de faire elle-même la plantation sur la route.

Les arbres plantés sur le sol de la voie publique sont présumés appartenir à l'Etat ou au département, à moins que des particuliers ne prouvent qu'ils les ont acquis à titre onéreux ou qu'ils les ont plantés par application des anciens règlements.

Au contraire, les arbres plantés sur le sol du riverain appartien-

(1) Il en est de même sur les deux premières classes des chemins vicinaux. Pour les chemins vicinaux ordinaires et les autres dépendances de la petite voirie, c'est le maire qui est compétent.

nent à ce dernier Mais, dans les deux cas, c'est une propriété soumise à une restriction. Ces arbres ne peuvent être coupés ou arrachés qu'en vertu d'une autorisation de l'administration et à charge de les remplacer.

VI. **Police des routes.** — La police des routes est l'ensemble des règles destinées à assurer la conservation des routes et la sécurité de la circulation.

Elle résulte en grande partie d'anciens règlements que la loi des 19-22 juillet 1791 a maintenus en vigueur, de la loi du 29 floréal an X et de la loi du 31 mai 1851 sur le roulage.

Les infractions prévues et réprimées par les anciens règlements et par la loi du 29 floréal an X sont : l'anticipation ou empiètement, la dégradation et l'inobservation des servitudes d'utilité publique imposées aux riverains

La poursuite a lieu devant le Conseil de préfecture.

La loi du 30 mai 1851 sur la police du roulage contient un grand nombre de prescriptions ayant pour but d'éviter des accidents, d'assurer une bonne utilisation de la voie publique, et accessoirement, de contribuer à sa conservation en empêchant tout abus. Les règles de compétence sont établies d'une façon arbitraire et illogique. Certaines infractions (art. 4 et 9) sont attribuées au Conseil de préfecture, toutes les autres compètent à l'autorité judiciaire, sans qu'il soit possible de donner un critérium rationnel de la distinction.

**CHAPITRE II. — DES CHEMINS VICINAUX.

Définition. — Ce sont des voies publiques d'intérêt communal, qui mettent les communes en communication entre elles et les relient aux routes nationales et aux routes départementales.

Loi du 21 mai 1836. — La loi fondamentale en matière de chemins vicinaux est la loi du 21 mai 1836.

« C'est, dit M. Ducrocq, l'une des lois administratives les plus « importantes et les plus bienfaisantes, dont ait jamais été dotée « la France (1). »

D'après le savant professeur, les innovations principales de cette loi peuvent être ainsi caractérisées :

(1) Ducrocq, II, n° 1369.

1° Procédure plus rapide, en matière d'expropriation pour chemins vicinaux ;

2° Décentralisation du service de la vicinalité, confié à des agents voyers nommés par le préfet ;

3° Etablissement de ressources spéciales formant le budget de la vicinalité ;

4° Division des chemins vicinaux en trois classes, d'après leur importance.

C'est une loi du 8 juin 1864 qui a compris dans les chemins vicinaux les rues des villes qui y font suite. Enfin, la loi du 10 août 1871 sur les Conseils généraux a complété l'œuvre de décentralisation entreprise par la loi de 1836, en transportant dans tous les cas au Conseil général ou à la Commission départementale, statuant sur l'avis des Conseils municipaux, les attributions qui appartenaient antérieurement au préfet (1).

Division des chemins vicinaux en trois classes. — Les chemins vicinaux se divisent en trois classes suivant leur importance :

1° Chemins vicinaux de *grande communication* (ou de *grande vicinalité*) ;

2° Chemins vicinaux d'*intérêt commun* (ou de *moyenne vicinalité*) ;

3° Chemins vicinaux ordinaires (ou de *petite vicinalité*).

Intérêts pratiques de cette division. — On peut les ramener à quatre chefs :

1° *En ce qui concerne les subventions.* — Les chemins vicinaux de grande communication peuvent *toujours* recevoir des subventions sur les fonds départementaux. Les chemins vicinaux d'intérêt commun et les chemins vicinaux ordinaires, seulement dans des cas *extraordinaires* (art. 8, loi de 1836).

2° *En ce qui concerne les centimes additionnels.* — Les Conseils municipaux peuvent voter *trois centimes additionnels extraordinaires* pour les chemins vicinaux ordinaires. Une disposition analogue n'existe ni pour les chemins de grande communication, ni

(1) L'article 21 de la loi de 1836 délègue au préfet le pouvoir de faire des règlements pour son exécution, sous l'approbation du ministre. C'est là une dérogation aux règles ordinaires. On peut l'expliquer en disant que chaque département a en matière vicinale ses besoins particuliers, qui seront mieux appréciés par les pouvoirs locaux que par l'administration centrale (Simonet, *op. cit.*, p. 661).

pour les chemins d'intérêt commun (Loi du 5 avril 1884, article 14!).

3° *En ce qui concerne l'organe compétent* pour statuer sur les diverses mesures relatives aux chemins vicinaux (reconnaissance et fixation de largeur, ouverture ou redressement, déclassement, etc., etc.) Pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, c'est le *Conseil général* statuant définitivement sur l'avis des Conseils municipaux et d'arrondissement. Pour les chemins vicinaux ordinaires, c'est la *Commission départementale* sur l'avis des Conseils municipaux.

4° *En matière d'alignement* — Pour les chemins vicinaux de grande communication et les chemins vicinaux d'intérêt commun, l'alignement individuel est délivré : par le préfet s'il n'y a pas un plan général d'alignement, et si un plan général d'alignement existe, par le sous-préfet

Pour les chemins vicinaux ordinaires, l'alignement est délivré par le maire, sous l'approbation du sous-préfet.

Reconnaissance et fixation de la largeur des chemins vicinaux. — *Définition.* — On entend par reconnaissance d'un chemin vicinal l'acte par lequel un chemin, existant déjà, est classé dans la catégorie des chemins vicinaux. La reconnaissance et la fixation de la largeur des chemins vicinaux sont effectuées : par délibération définitive du Conseil général, pour les deux premières classes de chemins vicinaux ; et par délibération de la Commission departementale pour les chemins vicinaux ordinaires.

La reconnaissance et la fixation de la largeur d'un chemin peuvent avoir pour conséquence une emprise des terrains riverains.

Terrain non bâti. — S'il s'agit d'un terrain non bâti, l'effet de la délibération du Conseil général ou de la Commission départementale est d'attribuer définitivement au chemin, le sol compris dans les limites que cette délibération détermine. Le propriétaire riverain est ainsi exproprié, sans les garanties qui entourent l'expropriation ordinaire, telle qu'elle est organisée par la loi du 3 mai 1841, sans formalités préalables, sans l'intervention de l'autorité judiciaire.

L'indemnité est fixée, à défaut d'entente amiable, entre l'administration et le propriétaire, non par le jury d'expropriation, mais par le juge de paix, sur le rapport d'experts. On dit qu'il y a expropriation indirecte ou dans la *forme administrative* (art. 15).

Terrain bâti. — Il y a toujours lieu à procéder aux formalités de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Mais nous verrons dans un instant que l'expropriation en matière de chemins vicinaux est soumise à des règles particulières.

Ouverture et redressement des chemins vicinaux. — L'ouverture et le redressement des chemins vicinaux ont lieu : en vertu d'une délibération du Conseil général pour les deux premières classes de chemins vicinaux ; et en vertu d'une délibération de la Commission départementale, pour les chemins vicinaux ordinaires.

Si ces opérations nécessitent l'emprise de terrains appartenant aux riverains, sans distinguer comme pour la reconnaissance et la fixation de la largeur, entre les terrains bâtis et non bâtis, il faut toujours procéder aux formalités de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Mais nous avons déjà fait observer que, sur certains points, ces formalités étaient moins rigoureuses.

Règles particulières de l'expropriation en matière de chemins vicinaux. — Elles sont au nombre de six :

1° La déclaration d'utilité publique résulte, en matière de chemins vicinaux, de la délibération du Conseil général ou de la Commission départementale, lorsqu'il s'agit de *terrains non bâtis* ; tandis qu'en règle ordinaire, nous le verrons, il faut au moins un décret du chef de l'Etat ;

2° L'indemnité est fixée par un *petit jury de quatre membres*, au lieu de l'être par le jury ordinaire de douze membres ;

3° Les jurés sont toujours *choisis* par le *tribunal civil d'arrondissement* sur la liste du Conseil général et désignés dans le jugement d'expropriation. Tandis que, pour les expropriations ordinaires, c'est la Cour ou le tribunal du chef-lieu du département qui désigne les jurés ;

4° L'administration et le propriétaire n'ont chacun *qu'une récusation* à faire ; tandis qu'en matière ordinaire chacun a droit à deux récusations ;

5° Le tribunal peut commettre et en général commet un *juge de paix* pour être directeur du jury. Tandis que, pour l'expropriation ordinaire, c'est un juge du tribunal civil qui doit être désigné ;

6° Le directeur du jury *assiste* à la délibération et il a voix *délibérative* en cas de partage. Tandis qu'en matière ordinaire le directeur du jury n'assiste pas à la délibération et n'a jamais voix délibérative, même au cas de partage.

Déchéance du droit à l'indemnité. — L'action en indemnité des propriétaires pour les terrains qui auront servi à la confection des chemins vicinaux et pour extraction de matériaux est prescrite au bout de *deux ans*. Bien que la loi ne parle expressément que de « confection » des chemins vicinaux, on applique cette déchéance au cas de reconnaissance, de fixation de la largeur ou de redressement des chemins vicinaux (art. 18).

Droit de préemption. — En cas de changement de direction ou d'abandon d'un chemin vicinal en tout ou en partie, la loi accorde aux riverains un droit de préemption, c'est-à-dire la faculté d acquérir, de préférence à tout autre, la portion de route abandonnée.

Le prix à payer pour l'acquisition est déterminé par experts (art. 17).

Droits et charges des riverains. — Les droits des riverains sont les mêmes que sur les routes nationales et départementales. Quant aux charges qui leur incombent, la loi de 1836 a laissé au préfet dans chaque département le soin de les déterminer dans ses règlements sur la voirie vicinale. Mais, en fait, elles sont à peu près les mêmes que sur les grandes routes.

Budget de la vicinalité. — Les chemins vicinaux sont à la charge de la commune, comme les routes départementales à la charge du département, les routes nationales à la charge de l'Etat (art. 1er, loi de 1876).

Les communes y pourvoient à l'aide de leurs ressources ordinaires.

Si les ressources ordinaires sont insuffisantes, il y est pourvu à l'aide de ressources particulières qui sont :

1° Les *prestatons en nature*, dont le maximum est fixé à trois journées de travail.

Elles peuvent être imposées à tout habitant, chef de famille ou d'établissement, à titre de propriétaire, régisseur, fermier ou colon partiaire, porté au rôle des contributions directes :

1° Pour sa personne et pour chaque individu mâle, valide, âgé de dix-huit ans au moins et de soixante ans au plus, membre ou serviteur de la famille et résidant dans la commune ;

2° Pour chacune des charrettes ou voitures attelées et, en outre, pour chacune des bêtes de somme, de trait, de selle, au service de la famille ou de l'établissement dans la commune (art. 3, loi de 1836) (1).

(1) La loi du 10 juillet 1901 a déclaré passibles de la taxe des presta-

La prestation peut être acquittée en argent ou en nature au gré du contribuable ; il doit opter dans le mois qui suit la publication du rôle.

Si le contribuable a laissé passer le délai sans opter, la prestation est de droit exigible en argent La valeur en argent des trois journées de travail est fixée par le Conseil général sur la proposition du Conseil d'arrondissement (art. 4) (1).

2° *La taxe vicinale.* — C'est une taxe que la loi des finances du 31 mars 1903 (art. 5) a autorisé les communes à établir au lieu et place des prestations en nature.

Ce remplacement peut porter, soit sur la totalité, soit sur une partie de la prestation individuelle considérée isolément, soit après que celle-ci aura été entièrement convertie, sur la totalité ou sur une partie de la prestation des animaux ou véhicules.

La taxe vicinale consiste dans des centimes additionnels aux quatre contributions directes en nombre suffisant pour produire une somme équivalente à la valeur des prestations remplacées. Lorsque ce nombre de centimes est supérieur à 20, la substitution doit être autorisée par le Conseil général.

Les redevables conservent la faculté de se libérer en nature de la taxe vicinale, pourvu qu'elle ne soit pas inférieure à un franc et à condition d'en faire la déclaration dans les délais prescrits. La libération en nature est soumise aux dispositions qui régissent la prestation. Elle s'effectue soit en journées, évaluées aux prix fixés par le Conseil général pour le rachat de la prestation, soit en tâches d'après un tarif de conversion arrêté par la Commission départementale sur la proposition du Conseil municipal.

3° *Les centimes additionnels* au principal des quatre contributions directes (dont le maximum est fixé à cinq), que le Conseil municipal peut voter pour servir aux chemins vicinaux des trois classes.

tions les voitures automobiles, ainsi que les tracteurs et les voitures attelées à ces tracteurs. Le tarif de conversion en argent de la taxe, arrêté chaque année par le Conseil général, ne peut dépasser celui que comportent les voitures à traction animale dont la taxe est la plus élevée. Ce tarif peut être majoré à raison du nombre des chevaux-vapeur, la taxe correspondante à chaque cheval-vapeur ou fraction de cheval-vapeur ne devant pas être supérieure au tiers de la taxe afférente à la bête de trait la plus imposée (art. 7).

(1) En sorte qu'on peut dire que le contribuable est tenu d'une obligation facultative : la chose qui est *in obligatione*, c'est la valeur en argent des trois journées de travail, la prestation en nature est *in facultate solutionis*.

4° *Les centimes additionnels extraordinaires*, que le Conseil municipal, jusqu'à trois, peut voter pour servir spécialement aux chemins vicinaux ordinaires (art. 141, § 2. loi du 5 avril 1884).

5° *Les subventions accordées par les Conseils généraux* (art. 8, loi de 1836).

6° *Les subventions accordées par l'Etat.* — Une loi de 1861 a accordé 25 millions répartis sur 7 années pour les chemins vicinaux d intérêt commun.

Une loi du 11 juillet 1868 a fait plus encore ; elle a accordé un nouveau crédit de 15 millions pour les chemins d'intérêt commun et un crédit de 100 millions pour les chemins vicinaux ordinaires. Sa réforme capitale a été surtout de créer une *caisse de chemins vicinaux* destinée à faire des prêts aux communes à concurrence de 200 millions au maximum, avec faculté de remboursement en 30 annuités à 4 0/0.

Cette loi de 1868 a subi des modifications successives en 1873, en 1880, en 1883 et en 1890. La caisse des chemins vicinaux a été supprimée en 1893.

Chaque année la loi des finances autorise le Ministère de l'intérieur à prendre des engagements envers les départements et les communes à concurrence d'une certaine somme.

7° *Les subventions spéciales* qui peuvent être imposées aux propriétaires ou industriels, pour dégradations habituelles ou temporaires causées à un chemin vicinal, entretenu à l'état de viabilité, par des exploitations de mines, de carrières, de forêts ou de toute entreprise industrielle (1).

Ces subventions sont réglées annuellement sur la demande des communes par le *Conseil de préfecture* après des expertises contradictoires ; elles sont recouvrées comme en matière de contributions directes.

Ces subventions peuvent, au gré du propriétaire, être acquittées en argent ou en prestations en nature. Elles peuvent également être déterminées par voie d'abonnement ; mais dans ce cas, ce n'est pas le Conseil de préfecture qui statue, c'est la Commission départementale (art. 14, loi de 1836 et art. 86, loi du 10 août 1871).

(1) L'entreprise de transport n'y donne pas lieu.

CHAPITRE III. — DES CHEMINS RURAUX.

Définition. — Les chemins ruraux sont les chemins appartenant aux communes, affectés à l'usage du public, qui n'ont pas été classés comme chemins vicinaux (art. 1er, loi du 20 août 1881).

Conditions requises pour qu'un chemin soit rural. — Il résulte de cette définition que trois conditions sont requises pour qu'un chemin soit rural :

1° Il faut qu'il appartienne à la commune. A cet égard l'article 3 établit une présomption formelle. Tout chemin affecté à l'usage du public est présumé, jusqu'à preuve contraire, appartenir à la commune sur le territoire de laquelle il est situé.

2° Il faut qu'il soit affecté à l'usage du public. Cette affectation peut s'établir par la destination du chemin, jointe soit au fait d'une circulation générale et continue, soit à des actes réitérés de surveillance et de voirie de l'autorité municipale (art. 2).

3° Il faut qu'il n'ait pas été classé comme chemin vicinal. C'est donc l'acte de l'administration qui confère à un chemin son caractère vicinal ou rural.

Deux sortes de chemins ruraux. — La loi distingue deux sortes de chemins ruraux : ceux qui sont reconnus et ceux qui ne le sont pas.

De la reconnaissance des chemins ruraux. — *Formalités à remplir.* — La reconnaissance des chemins ruraux a lieu par arrêté rendu par la Commission départementale, sur la proposition du préfet, et après avis du Conseil municipal (art. 4).

Effets. Présomption de propriété. — Cet acte de reconnaissance n'entraîne ni expropriation indirecte ni servitude de reculement pour les terrains bâtis ou non bâtis qui pourraient être compris dans le sol du chemin. Il établit une simple présomption de propriété en faveur de la commune. Les propriétaires dont les terrains auraient été indûment annexés au chemin peuvent agir au possessoire, dans l'année, et au pétitoire, après l'année et pendant trente ans devant les tribunaux judiciaires.

Condition juridique des chemins reconnus. — Ils font partie du domaine public de la commune et sont inaliénables et imprescriptibles (art. 6).

Facilités données aux communes pour la construction et l'entretien des chemins ruraux. — La loi de 1881 a donné aux communes à peu près les mêmes facilités pour la construc-

tion et l'entretien des chemins ruraux reconnus que pour les chemins vicinaux ; en ce qui concerne les prestations en nature dont une quatrième journée peut être établie, au point de vue de l'expropriation et en ce qui concerne les subventions spéciales. En outre, elle a autorisé dans ce but l'établissement d'associations syndicales des propriétaires intéressés.

CHAPITRE IV. — VOIRIE URBAINE.

Définition. — La voirie urbaine comprend l'ensemble des voies, rues, places, impasses, etc., destinées à mettre en communication l'intérieur des villes, bourgs et villages.

Les squares et les jardins ne font pas partie de la voirie urbaine ; car ils ne servent pas de voies de communication ; ils font cependant partie du domaine public de la commune. Il convient aussi de rappeler que les rues, qui sont sur le parcours d'une route nationale, d'une route départementale ou d'un chemin vicinal, doivent être considérées comme dépendances de chacune de ces voies publiques et ne sont pas comprises dans la voirie urbaine.

Etablissement des rues et places. — L'ouverture, le classement, le redressement, le prolongement, l'élargissement des rues et places publiques rentrent dans les attributions du Conseil municipal.

Ses délibérations sur ces différents points doivent être précédées d'une enquête, suivant les règles de l'ordonnance du 23 août 1835, et être approuvées par le préfet (L. du 5 avril 1884, art. 68-7°).

Il faut noter cependant qu'à la différence des chemins vicinaux qui n'existent légalement comme tels qu'en vertu d'un classement prononcé par l'autorité compétente, les rues et places peuvent exister légalement sans un acte formel de classement en vertu d'un usage prolongé.

Suppression des rues et places. — La suppression des rues et places résulte également des délibérations du Conseil municipal, soumises à l'approbation du préfet.

Les propriétaires riverains qui éprouvent un dommage permanent par suite de la privation de leur droit d'accès et de vue ont droit à une indemnité, mais aucun texte ne leur confère un droit de préemption, comme à l'égard des routes nationales et des chemins vicinaux.

Droits et charges des riverains. — Les droits des riverains

sont les mêmes sur les voies urbaines que sur les autres voies.

Leurs charges sont les suivantes :

1° L'alignement ;

2° L'obligation de démolir des édifices menaçant ruine, conformément aux injonctions du maire ; la procédure est réglée par la loi du 21 juin 1898 sur la police rurale, articles 3 et suivants, à laquelle nous renvoyons le lecteur ;

3° L'obligation de se conformer, aux usages locaux ou aux règlements municipaux, en ce qui concerne la hauteur des maisons, la contribution aux frais de pavage, de trottoir et de balayage.

Police de la voirie urbaine. La police de la voirie urbaine appartient au maire qui a qualité pour faire des règlements, tant pour ce qui regarde la conservation des voies publiques que pour ce qui touche à la circulation proprement dite.

Les contraventions sont de la compétence du tribunal de simple police.

CHAPITRE V. — DES RUES DE PARIS.

Régime spécial. — Paris est soumis quant à ses voies publiques à un régime spécial. Le texte essentiel est le décret-loi du 26 mars 1852.

Caractère des rues de Paris. — Ainsi que nous l'avons constaté précédemment, les rues de Paris sont comprises dans la grande voirie.

Etablissement des rues et places. — Pour faciliter la construction des voies publiques à Paris, le décret de 1852 donne à l'administration des pouvoirs plus grands en cas d'expropriation :

1° En matière d'expropriation ordinaire, nous le verrons plus loin, l'administration ne peut exproprier que les parcelles de terrain comprises dans le tracé des travaux à exécuter, sauf le droit pour le propriétaire d'exiger l'emprise totale de son immeuble, si certaines conditions se trouvent réunies Au contraire, dans l'expropriation pour élargissement, redressement ou formation des rues de Paris, l'administration a la faculté de comprendre dans l'expropriation la totalité des immeubles atteints

2° De plus, elle peut frapper d'expropriation même des immeubles situés en dehors de l'alignement, lorsque leur acquisition est nécessaire pour la suppression d'anciennes voies publiques jugées inutiles.

3° Enfin, si le propriétaire, en avant duquel il reste un terrain libre acquis par l'administration, n'use pas du droit de préemption, l'administration a la faculté de le déposséder, soit à l'amiable, soit par voie d'expropriation, conformément à l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807 sur le dessèchement des marais.

Charges des riverains. — Les riverains des rues de Paris sont tenus des obligations suivantes :

1° *En ce qui concerne les constructions* : obligation de demander l'alignement et le nivellement, et pour cela nécessité de communiquer à l'administration le plan et les coupes et de ne commencer les travaux qu'après l'expiration d'un certain délai consacré à l'examen du service technique ; — obligation de suivre certaines règles concernant l'écoulement des eaux à l'égout ; — obligation de se conformer aux règlements spéciaux sur la hauteur des maisons, les saillies sur la voie publique ; enfin l'obligation tous les dix ans de nettoyer les façades des maisons sur l'injonction faite au propriétaire par l'administration (décret de 1852, art. 5) ;

2° *En ce qui concerne la voie proprement dite.* — Les charges imposées aux riverains consistent : dans l'obligation de participer aux frais de pavage (loi du 25 juin 1841), aux frais d'établissement des trottoirs (loi du 7 juin 1845), enfin au paiement d'une taxe de balayage (loi du 26 mars 1873)

Police des rues de Paris. — Bien que les rues de Paris fassent partie de la grande voirie toutes les contraventions qui les concernent ne sont pas des contraventions de grande voirie : une distinction particulière à la ville de Paris doit être faite entre la petite et la grande voirie.

La *petite voirie* comprend tout ce qui concerne la liberté et la sûreté de la circulation.

La *grande voirie* comprend tout ce qui est relatif à la conservation de la voie publique.

L'intérêt pratique de cette distinction est considérable, puisque les contraventions de petite voirie relèvent des tribunaux judiciaires, tandis que les contraventions de grande voirie sont de la compétence du Conseil de préfecture.

**CHAPITRE VI. — THÉORIE DE L'ALIGNEMENT.

Définition. — L'alignement est la détermination faite, par

l'autorité administrative, de la ligne qui sépare la voie publique des propriétés privées riveraines.

L'alignement est une opération différente de la délimitation du domaine public Il emporte le pouvoir pour l'administration d'élargir la voie publique en y réunissant certaines portions de terrains appartenant aux riverains ou de la rétrécir, suivant ce qu'exige l'intérêt général, tandis que la délimitation du domaine public, nous l'avons vu, se borne à la constatation des limites naturelles du domaine public.

Textes en vigueur. — L'alignement est régi : 1° par l'édit de décembre 1607 ; 2° par l'arrêt du Conseil du 27 février 1765 ; 3° par la loi du 16 septembre 1807 *sur le dessèchement des marais*.

Diverses sortes d'alignements. — Il y a deux sortes d'alignements : l'alignement *général*, qu'on appelle encore *plan général d'alignement*, et l'alignement *individuel*.

§ 1er. — De l'alignement général ou du plan général d'alignement.

Définition. — L'alignement général ou plan général d'alignement est l'indication, pour toute ou partie d'une ou de plusieurs voies publiques, de la ligne qui sépare la voie publique des propriétés qui la bordent.

1° Qui a qualité pour délivrer un plan général d'alignement. — Il faut distinguer la grande voirie, la voirie vicinale et la voirie urbaine.

1° *Grande voirie* — C'est le *chef de l'Etat*, par décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique, qui arrête le plan général d'alignement.

2° *Voirie vicinale.* — C'est le Conseil général, pour les deux premières classes de chemins vicinaux, et la Commission départementale, pour les chemins vicinaux ordinaires.

3° *Voirie urbaine.* — Le maire dresse le plan d'alignement ; il est voté après enquête par le Conseil municipal et approuvé par le préfet.

** 2° **Effets du plan général d'alignement.** — Les effets du plan général d'alignement varient suivant qu'il tend à élargir ou à rétrécir la voie publique.

1° *Il tend à élargir la voie publique.*

Il faut distinguer les terrains bâtis des terrains non bâtis :

1° *Terrains non bâtis.* — Si le terrain compris par l'alignement dans les limites de la route est un terrain non bâti, le propriétaire en est immédiatement exproprié, dans la forme administrative, moyennant une indemnité, dont le montant est établi par le jury d'expropriation pour la grande voirie, par le juge de paix pour la petite voirie.

2° *Terrains bâtis.* — Si le terrain compris par l'alignement dans les limites de la route est bâti, il est interdit au propriétaire de faire aucun travail confortatif de nature à prolonger la durée de la construction : et lorsque la construction est démolie ou tombe en ruines, le terrain est réuni à la voie publique, moyennant une indemnité que l'administration paie, pour la valeur du terrain seulement. C'est ce qu'on appelle la servitude de *reculement.*

2° *Il tend à rétrécir la voie publique.*

Droit de préemption. — Dans ce cas, le propriétaire, qui se trouve, par suite du plan d'alignement,en retrait de la voie publique, a un droit de préemption sur la portion de la voie qui est abandonnée. Ce droit lui est accordé pour qu'il ne perde pas la qualité de riverain. En conséquence ce droit lui appartient *d'une façon absolue*, même contre l'administration, si elle voulait par exemple se servir du terrain pour y établir un dépôt de matériaux (art. 53, loi du 16 septembre 1807).

En résumé, les effets du plan général d'alignement sont tantôt une expropriation dans la forme administrative, tantôt une servitude de reculement, tantôt un droit de préemption.

On peut ajouter qu'il a en outre pour effet de servir de base à l'alignement individuel.

§ 2. — De l'alignement individuel.

Définition. — C'est l'indication, pour chaque riverain, de la ligne qui sépare sa propriété de la voie publique.

Autorités compétentes pour délivrer l'alignement individuel. — *Distinction.* — Il faut distinguer la grande voirie, la voirie vicinale et la voirie urbaine.

1° *Grande voirie.* — Sur la grande voirie, l'alignement individuel est délivré par le préfet, s'il n'y a pas de plan général d'alignement. Depuis la loi du 5 mai 1864, c'est le sous préfet qui délivre l'alignement individuel, lorsqu'il existe un plan général d'alignement, conformément à ce plan.

2° *Voirie vicinale.* — Pour les chemins vicinaux des deux premières classes. c'est le préfet, et depuis 1864, le sous préfet lorsqu'il y a un plan général d'alignement.

Pour les chemins vicinaux ordinaires, c'est le maire sous l'approbation du sous-préfet.

3° *Voirie urbaine.* — C'est toujours le maire qui délivre l'alignement individuel, sur les dépendances de la voirie urbaine, qu'il existe ou qu'il n'existe pas de plan général d'alignement. Dans le premier cas, il doit se conformer à ce plan. Dans le second cas, il doit conserver à la route sa largeur actuelle. Son arrêté serait entaché d'excès de pouvoir s'il avait pour effet soit d'élargir, soit de rétrécir la voie publique.

§ 3. — En quoi consiste exactement la servitude d'alignement.

Elle consiste : 1° dans l'*expropriation* en la *forme administrative* que subit le riverain pour les terrains bâtis compris par l'alignement dans les limites de la voie publique ;

2° Dans la *servitude de reculement* que subit le riverain pour les terrains bâtis compris par l'alignement dans les limites de la voie publique et qui l'empêche de faire aux constructions situées sur la partie retranchable aucun travail confortatif ;

3° Dans l'obligation pour tout riverain de *demander un alignement individuel* pour faire une construction en bordure de la voie publique ;

4° Dans l'obligation pour le riverain de demander une *autorisation* pour faire un travail même *non confortatif* à un *mur de face.*

§ 4. — De la répression des infractions en matière d'alignement.

1° **Des diverses infractions possibles** — 1er *Cas* : Un propriétaire fait une construction qui *empiète sur la voie publique.*

Il encourt : 1° l'amende et 2° la démolition de la construction.

2° *Cas* : Un propriétaire fait une construction en observant l'alignement. mais *sans avoir demandé un alignement individuel.*

Il encourt une amende, mais non la démolition.

3° *Cas* : Un propriétaire fait des travaux *à un mur de face sans*

avoir demandé l'autorisation ou avec des *matériaux autres* que ceux qui lui étaient indiqués dans l'autorisation.

La Cour de cassation décide que le propriétaire doit être condamné : 1° à l'amende, 2° à la démolition de la *besogne mal plantée*, sans distinguer entre les *travaux confortatifs* ou *non confortatifs*.

Le Conseil d'Etat, au contraire, distingue :

Si les travaux sont *confortatifs*, il condamne *à l'amende et à la démolition*.

S'ils sont *non confortatifs*, il ne condamne qu'*à l'amende*.

4° *Cas* Un propriétaire construit en *retrait de l'alignement*, sans autorisation.

D'après la Cour de cassation, il encourt pour ce fait l'amende et la démolition.

D'après le Conseil d'Etat, au contraire, il n'y a lieu ni à l'amende ni à la démolition ; parce que la nécessité d'obtenir un alignement n'est obligatoire d'après lui que pour les constructions qui bordent la voie publique.

2° **Juridiction compétente.** — Pour la *grande voirie*, c'est le Conseil de préfecture.

Pour la *petite voirie*, c'est le tribunal de simple police.

Remarquons cependant que pour les *chemins vicinaux* le tribunal de simple police aura compétence pour prononcer *l'amende* seulement ; c'est le Conseil de préfecture qui est compétent pour ordonner la *démolition*.

C'est toujours le Conseil de préfecture qui est compétent pour apprécier le caractère confortatif ou non confortatif des travaux.

**CHAPITRE VII. — DES CHEMINS DE FER.

Division. — Sous la rubrique : chemins de fer, nous nous proposons d'étudier : les chemins de fer d'intérêt général, les chemins de fer d'intérêt local et les tramways.

§ 1er. — Chemins de fer d'intérêt général.

Division. — Nous savons déjà que les chemins de fer d'intérêt général font partie de la grande voirie et sont compris dans le domaine public de l'Etat. L'étude complète des chemins de fer doit être faite à trois points de vue : au point de vue théorique

ou économique, au point de vue historique, et au point de vue de l'organisation actuelle.

I. Point de vue théorique ou économique. — *Trois systèmes.* — La première question que soulève l'étude des chemins de fer est celle de savoir quel régime il convient de leur appliquer. Trois systèmes ont été proposés dans les différents pays.

Système de la liberté d'exploitation. — Un premier système consiste à s'en remettre à l'initiative individuelle pour la construction et l'exploitation des lignes de chemins de fer, et à laisser librement s'exercer le jeu de la concurrence.

A l'appui de ce système on invoque comme arguments que l'Etat construit et exploite à plus grands frais et dans de moins bonnes conditions que des particuliers, parce qu'il n'est pas stimulé comme eux par le sentiment puissant de l'intérêt personnel. On ajoute que, dans un Etat de suffrage universel, il serait dangereux que l'Etat se fît constructeur et entrepreneur de transports, parce que cette exploitation serait dirigée dans le sens politique, et pour satisfaire les amis de ceux qui détiennent le pouvoir, plutôt que dans un intérêt commercial et industriel.

D'autre part, on déclare que le système du monopole est moins propre que le régime de la libre concurrence, à assurer le progrès au point de vue de la rapidité, de la multiplicité, de la commodité et de l'économie des transports.

Ce système est pratiqué aux Etats Unis et en Angleterre.

Système de l'exploitation par l'Etat. — Un second système, prenant le contrepied du précédent, tend à faire de l'exploitation des chemins de fer un monopole d'Etat.

Cette solution s'impose, dit-on, pour plusieurs raisons : d'abord, pour la sécurité des voyageurs, il n'est pas admissible que sur une même ligne de chemins de fer, il y ait plusieurs Compagnies opérant concurremment, parce qu'autrement les accidents seraient à craindre à tous moments ; ensuite dans l'intérêt de la défense nationale, il est indispensable que l'Etat soit maître des chemins de fer pour construire des lignes stratégiques souvent improductives et pour disposer librement de tous les moyens de transport, en cas de guerre, afin d'assurer la mobilisation rapide de toutes ses forces militaires ; enfin, au point de vue du commerce international, il est indispensable que l'Etat réglemente les transports des marchandises ; sinon par des concessions faites aux produits venant de l'étranger, des Compagnies privées pourraient indirectement détruire l'effet des tarifs de douane établis

par le Gouvernement en vue de protéger l'industrie nationale.

Ce second système est en vigueur en Belgique et en Allemagne.

Système intermédiaire. — Un troisième système, tenant le milieu entre les deux précédents, part de l'idée que la construction et l'exploitation des chemins de fer doivent être laissées à l'industrie privée, mais il ajoute que l'intervention de l'Etat doit se faire sentir d'une façon très étroite, pour diriger, contrôler et renforcer l'initiative individuelle.

Ce dernier système est le meilleur : il évite les dangers que présenterait l'application du système de l'exploitation libre et il échappe aux objections du monopole de l'Etat.

A l'heure actuelle la France se trouve dans une situation particulière : elle a un réseau exploité directement par l'Etat, et un autre réseau, le plus considérable, concédé à des compagnies privées, contrôlées de très près et subventionnées par l'Etat

II. Point de vue historique. — *Division en quatre périodes.* — L'histoire de la construction et de l'exploitation des chemins de fer en France est passée par quatre phases (1) :

1re phase : de 1823 à 1842 ;

2e phase : de 1842 à 1859 :

3e phase : de 1859 à 1883 ;

4e phase : depuis 1883.

1re *Phase : de* 1823 *à* 1842. — C'est la période des débuts et des tâtonnements. Les premiers essais remontent à 1823 ; ils ont pour but de mettre en communication les bassins houillers ou métallurgiques de la Loire avec la Loire et le Rhône ; puis est établi le chemin de fer de Lyon à St Etienne, d'abord pour le transport des marchandises, en 1828 ; un peu plus tard pour le transport des personnes en 1832. Des concessions sont accordées à plusieurs Compagnies pour une durée variant de soixante-dix à quatre-vingts ans, mais leur situation est des plus précaires en présence de l'indifférence du public et des hésitations du gouvernement.

En 1841, 566 kilomètres seulement de voies ferrées sont exploitées, alors qu'il y en a déjà 3 000 kilomètres en Angleterre.

2e *Phase : de* 1842 à 1859. — La loi du 11 juin 1842 pose enfin les principes de l'établissement et de l'exploitation des voies ferrées :

L'Etat prend à sa charge l'*infrastructure*, c'est-à-dire l'acqui-

(1) M. Berthélemy, à son cours.

sition des terrains, la construction de la voie, des gares et des ateliers.

Pour la *superstructure*, c'est-à-dire pour l'établissement de la voie ferrée et de ses accessoires, ainsi que pour la fourniture de tout le matériel, l'Etat devait s'adresser à des Compagnies fermières qui auraient le bénéfice de l'exploitation pendant un certain temps.

La même loi décrétait l'établissement de neuf grandes lignes allant de Paris vers les frontières et vers le centre, et reliant l'Océan et le Rhin à la Méditerranée.

En exécution de cette loi, de nombreuses concessions furent accordées par voie d'adjudication aux Compagnies qui exigeaient la durée de concession la plus courte. Il se produisit une véritable fièvre de spéculation sur les actions de chemins de fer ; le crédit des Compagnies en souffrit.

La crise financière et commerciale de 1847 et les événements politiques de 1848 amenèrent des revers : plusieurs Compagnies furent déclarées déchues, plusieurs lignes mises sous séquestre, et la ligne de Paris à Lyon rachetée.

Le Gouvernement impérial vint au secours des Compagnies, mais en y mettant certaines conditions.

Il opéra la fusion des vingt-huit Compagnies existantes en six grandes Compagnies : le Nord, l'Est, l'Ouest, le Midi, l'Orléans et le Paris-Lyon Méditerranée. Il leur imposa un tarif maximum, le même cahier des charges et une égale durée de quatre-vingt-dix-neuf ans.

Mais il y mit comme conditions, l'exécution de lignes secondaires, devant se raccorder aux lignes principales, soit avec l'aide de l'Etat se produisant sous forme de garantie d'intérêts ou de subventions, soit sans aucun concours.

Les travaux furent conduits avec une grande activité et, en 1857, le réseau comptait environ 16.000 kilomètres concédés et 7.450 kilomètres en pleine exploitation.

Mais il en résulta une dépense énorme, exigeant un appel incessant aux capitalistes. Ceux-ci prirent peur : une nouvelle crise se produisit. Les souscriptions d'obligations offertes au public échouèrent. Les compagnies eurent recours au Gouvernement qui intervint de nouveau pour sauver l'œuvre entreprise.

3° *Phase* : *de* 1859 *à* 1883. — Une convention fut signée entre l'Etat et les Compagnies et ratifiée par la loi du 11 juin 1859.

Cette Convention, préparée par M. de Franqueville, directeur

général des chemins de fer et qui en porte le nom, repose sur la distinction entre l'ancien et le nouveau réseau : l'ancien réseau, comprenant les lignes principales rapportant des bénéfices, le nouveau réseau, formé de lignes secondaires concédées depuis 1857, dont le produit était aléatoire.

Des bénéfices réalisés par l'exploitation de l'ancien réseau on faisait deux parts : l'une destinée à assurer un minimum de dividendes aux actionnaires ; l'autre devant être déversée, comme supplément de recette, au nouveau réseau (système du *déversoir*).

De plus, l'Etat faisait une avance aux compagnies, sous forme d'une garantie d'intérêts de 4 0/0, pour l'ancien réseau, pendant cinquante ans. Le remboursement de cette avance devait être opéré avec un intérêt de 4 0/0 dès que l'état des bénéfices le permettrait

Il fut enfin convenu que, dès 1872, il y aurait partage entre l'Etat et les Compagnies des revenus excédant un chiffre déterminé.

Les Compagnies reprirent un nouvel essor, à tel point qu'au moment de la guerre de 1870 les lignes en exploitation étaient de 17.464 kilomètres et les lignes concédées de 23.401 kilomètres.

Mais depuis cette époque deux faits nouveaux sont à signaler :

1° La constitution du réseau des chemins de fer de l'Etat par le rachat des lignes exploitées par plusieurs petites Compagnies tombées en faillite. Nous y reviendrons plus loin.

2° L'adoption par le Parlement du plan Freycinet, qui comportait l'exécution de 181 lignes nouvelles de chemins de fer (8.827 kil.). Pour faire aboutir un projet aussi considérable, dont la dépense totale était évaluée à trois milliards et demi, l'Etat ne pouvait compter sur les seules ressources de son budget. Il dut faire à son tour appel aux grandes Compagnies et signer avec elles une nouvelle convention. En 1859, c'était l'Etat qui était venu au secours des Compagnies pour les sauver de la faillite ; cette fois c'était l'Etat qui demandait aux Compagnies de lui venir en aide.

4e *Phase : de* 1883 *à nos jours.* — La Convention préparée par M. Raynal, ministre des travaux publics, a été approuvée par le Parlement le 20 novembre 1883. On peut ainsi résumer ses principales clauses :

1° Les Compagnies s'engagent à construire en dix ans un certain nombre de lignes nouvelles, 7.400 kilomètres environ pour le compte de l'Etat. A cet effet, elles devront emprunter sous forme d'obligations.

L'Etat s'engage à leur rembourser, en annuités réparties sur toute la durée de la concession, l'intérêt et l'amortissement des sommes que les Compagnies auront ainsi empruntées pour l'Etat. L'Etat retire de cette combinaison l'avantage d'emprunter, sans que le public s'en rende compte, sous le couvert des Compagnies, avantage purement politique (1).

2° La dépense des nouvelles lignes est ainsi réglée : l'Etat supporte définitivement l'infrastructure, les Compagnies ont la charge exclusive du matériel roulant, du mobilier et de l'outillage des gares, mais en ce qui concerne la superstructure, qui jusque-là devait être supportée entièrement par la Compagnie, elle est désormais partagée entre la Compagnie et l'Etat (2).

3° La garantie d'intérêts, qui ne s'appliquait auparavant qu'aux obligations, s'étend maintenant aux actions

Dans les intérêts qui sont ainsi versés par l'Etat aux Compagnies, une certaine portion représente les intérêts que les Compagnies paient pour le compte de l'Etat à ses prêteurs et une autre portion constitue une simple avance faite par l'Etat aux Compagnies.

III. **Organisation actuelle des chemins de fer.** — Nous savons que les lignes de chemins de fer forment actuellement deux réseaux : un réseau concédé à des Compagnies qui l'exploitent sous le contrôle de l'Etat et un réseau exploité directement par l'Etat (3).

1° *Régime des concessions.*

Idées générales. — *Condition juridique des Compagnies.* — Les Compagnies concessionnaires n'ont sur la voie ferrée aucun droit réel, ni propriété, ni usufruit. La voie ferrée et ses dépendances, telles que les gares de voyageurs et de marchandises, les quais d'embarquement et de débarquement font partie du domaine public de l'Etat Nous savons aussi qu'elles sont comprises dans la grande voirie.

(1) M. Berthélemy, à son cours.

(2) En ce que les Compagnies limitaient leur part dans la dépense de superstructure à un chiffre forfaitaire, soit global, soit kilometrique.

(3) Outre les six grandes Compagnies, il existe encore neuf petites Compagnies qui exploitent des lignes d'ordre secondaire. L'ensemble du réseau français est ainsi composé : Réseau de l'Etat : 2.831 kilomètres, Compagnies principales : 35 605 kilomètres : Réseaux secondaires : 1 256 kilomètres : Chemins non concédés : 328 kilometres. Chemins industriels et divers : 233 kilomètres. Total : 40.253 kilomètres.

D'autre part en concédant à l'industrie privée le soin de construire et d'exploiter les lignes de chemins de fer, l'Etat se réserve un droit d'intervention incessante au point de vue technique, au point de vue commercial et au point de vue financier.

Administration des chemins de fer. — L'administration des chemins de fer se rattache au ministère des travaux publics : elle y forme l'objet de trois conseils consultatifs : le comité d'exploitation chargé des questions techniques, la commission de vérification des comptes, pour les questions financières et le comité consultatif des chemins de fer, au point de vue commercial.

Auprès de chaque Compagnie l'Etat est représenté par un certain nombre d'agents : inspecteurs des finances, inspecteurs des ponts et chaussées, inspecteurs des mines, inspecteurs principaux ou particuliers chargés du contrôle de l'exploitation commerciale, commissaires de surveillance administrative, etc.

Construction et exploitation. — C'est au Gouvernement qu'il appartient de déterminer le tracé (1) des lignes nouvelles à ouvrir les stations à établir le long des lignes, le nombre de wagons dont se compose chaque train, les horaires des trains, etc. Aucun travail ne peut être entrepris sans l'approbation du ministre et ne peut être utilisé, après son exécution, avant d'avoir été reçu par des agents techniques du ministère. Il en est de même du matériel roulant. Mais une fois l'exploitation commencée, le ministre ne peut rien changer à ce qui existe sous réserve de son droit de police.

Tarifs. — *Etablissement des tarifs.* — Le cahier des charges impose aux Compagnies un tarif maximum au-dessus duquel elles ne peuvent s'élever. Mais jusqu'à la limite de ce maximum elles ont la faculté de se mouvoir sous le contrôle de l'administration et en observant certaines règles.

Les tarifs de chaque Compagnie sont homologués par le ministre des travaux publics.

Aucun tarif nouveau ne peut être mis en vigueur qu'après avoir été publié un mois auparavant.

Aucun rehaussement de droits ne peut avoir lieu à un tarif nouveau avant une année.

Diverses sortes de tarifs. — Les Compagnies de chemins de fer ont généralement deux sortes de tarifs : un tarif général

(1) Cela est utile pour assurer l'unité du réseau, mais cela est dangereux parce que des considérations politiques peuvent amener la construction de lignes improductives (M. Berthélemy, à son cours)

s'appliquant au transport des personnes et au transport des marchandises d'une façon générale : et des tarifs spéciaux s'appliquant à certaines marchandises déterminées, dans lesquels le prix du transport est plus réduit, mais le délai plus long. Les tarifs spéciaux ne sont appliqués que lorsqu'ils sont demandés.

Comptes de gestion. — Le ministre des travaux publics exerce un pouvoir de contrôle sur la gestion financière de chaque Compagnie, par l'intermédiaire de deux inspecteurs des finances. Les comptes des Compagnies sont tous les ans arrêtés par le ministre sauf recours au Conseil d'Etat Ce pouvoir de contrôle se justifie pleinement par l espèce de Société qui existe entre l'Etat et les Compagnies.

Il y a lieu d examiner ce qui a été dépensé pour le compte de l'Etat et ce que les Compagnies ont le droit de réclamer à titre de garantie d intérêts (1).

Police de chemins de fer. — La police des chemins de fer forme l'objet de la loi du 15 juillet 1845 ; elle comprend l'ensemble des mesures nécessaires à la sécurité des personnes, et à la conservation des voies ferrées.

Dans ce dernier ordre d'idées on peut faire entrer les servitudes légales qui incombent aux propriétés riveraines :

Défense de faire aucune construction, autre qu'un mur de clôture dans une distance de 2 mètres du chemin de fer ; d établir à moins de 20 mètres d un chemin de fer, desservi par des machines à feu, des couvertures en chaume, des meules de paille, de foin et autre dépôt de matières inflammables ; d'établir sans autorisation à moins de 5 mètres aucun dépôt de pierres ou objets non inflammables, etc.

Fin des concessions. — *Causes.* — Ces concessions peuvent prendre fin par la faillite, la déchéance, l'expiration du terme, ou par le rachat. Ces deux dernières causes appellent seules des explications.

Expiration du terme. — Les concessions faites par l'Etat viendront toutes à leur terme dans une période de temps s'étendant entre 1950 et 1960. A ce moment l'Etat aura le choix entre deux

(1) En fait une Compagnie, celle du Nord, n'a jamais fait appel à la garantie d'intérêts, celle du P.-L.-M. a cessé d'y faire appel en 1898 et sa dette envers l'Etat est peu importante. Au contraire les quatre autres grandes Compagnies y ont eu recours d'une façon constante, et leur dette de ce chef, en capital et intérêts, s'élève ensemble à la somme de 1.106.886.601 francs.

partis ; ou bien accorder le renouvellement de la concession, ou bien prendre pour son compte l'exploitation S'il opte pour cette dernière solution, l'Etat n'aura rien à payer aux Compagnies pour la reprise de tout ce qui est immobilier, mais il devra leur payer au dire d'experts, le prix du mobilier (matériel roulant, approvisionnements, mobilier des gares). Il faudra imputer sur la somme que l'Etat aura ainsi à verser le montant des avances qu'il a faites aux Compagnies sous forme de garanties d'intérêts, en sorte que pour certaines Compagnies il n'aura rien à payer.

Rachat.— Le rachat peut être effectué dès la quinzième année d'exploitation. En pareil cas l'Etat doit assurer le paiement aux actionnaires du dividende sur lequel ils auraient été en droit de compter jusqu'à la fin de la concession. Pour déterminer l'annuité que l'Etat est tenu de payer dans ce but, on prend la moyenne des bénéfices réalisés dans les sept dernières années en défalquant les deux plus faibles. C'est cette somme que l'Etat devra payer aux actionnaires jusqu'à l'expiration du délai de concession.

La question du rachat. — La question du rachat est à l'ordre du jour des questions de la Chambre. Depuis quelques années pour quatre compagnies particulièrement : l'Est, l'Ouest, l'Orléans et le Midi. Les dettes de ces Compagnies envers l'Etat augmentent à un tel point qu'il y a lieu de craindre que le gage qu'elles peuvent offrir à l'Etat pour en assurer le remboursement soit tout à fait insuffisant pour y faire face. Etant donné cette situation, l'opération du rachat n'imposerait à l'Etat aucune dépense, à l'égard de la Compagnie du Midi, et nécessiterait un emprunt insignifiant en ce qui concerne la Compagnie de l'Ouest.

Loi du 13 juillet 1908 sur le rachat de la Compagnie de l'Ouest. — Cette loi a posé le principe du rachat par l'Etat de la Compagnie de l'Ouest réservant à une loi ultérieure le soin de statuer sur l'organisation du réseau, ainsi que sur les conséquences financières du rachat. Le rachat est aujourd'hui un fait accompli.

2° *Chemins de fer de l'Etat.*

Formation du réseau. — Nous avons dit plus haut comment, en 1878 le réseau de l'Etat s'était constitué à la suite de la faillite d'un certain nombre de petites Compagnies de Charente, de Vendée, de Saint-Nazaire au Croisic, etc. Ce réseau ne présentait dans le principe aucune cohésion. L'Etat profita des conventions de 1883 pour former par voie d'échange, un réseau d'un seul tenant,

de 3.000 kil. de longueur. Avec le réseau racheté de l'Ouest le réseau de l Etat est actuellement de 9.00C kilomètres.

Exploitation. — L'administration des chemins de fer de l'Etat avait été confiée, au début, à un Conseil investi d'attributions analogues à celles des conseils d'administration des grandes Compagnies Cette organisation a été modifiée par le décret du 10 décembre 1895.

En vertu de ce décret, le réseau des chemins de fer de l'Etat est administré par un directeur, relevant du Ministre des travaux publics et nommé par décret, qui exerce les pouvoirs attribués précédemment au Conseil d'administration.

Il est assisté d'un Conseil dit « Conseil du réseau de l'Etat », qui n'a pas de pouvoirs propres et se borne à donner des avis.

Les chemins de fer de l Etat sont assimilés aux autres chemins de fer, au point de vue du contrôle, au point de vue de l'établissement du tarif et des horaires, au point de vue de la police, au point de vue de la responsabilité des transports à effectuer, etc.

Résultats de l exploitation. — *Reproches qui lui ont été faits* — A l'exploitation du réseau de l'Etat, on a reproché :

1° Qu'il était peu productif. Pour une dépense d'un milliard environ il donne un produit de 14 millions, soit 1.40 0/0.

2° Que son coefficient d'exploitation était plus élevé que celui des Compagnies. On entend par là le taux des dépenses d'exploitation par rapport aux recettes brutes encaissées. Il est de 74 0/0. C'est-à-dire que sur 100 fr. de recettes brutes il y a 74 fr. de dépenses, tandis que pour les autres Compagnies il varie de 58 0/0 (Ouest) à 47 0/0 (Orléans).

Réponses à ces reproches. — On peut répondre à ces reproches :

1° Que les tarifs de transport des marchandises sont plus réduits sur le réseau de l'Etat que sur les autres réseaux.

2° Que le réseau de l'Etat est composé de lignes peu productives, traversant un pays sans industrie, à populations clairsemées et faisant double emploi souvent avec les lignes de l'Ouest ou de l'Orléans.

3° Que l'Etat a fait de grands sacrifices pour améliorer les conditions matérielles des transports de personnes (système de wagons couloirs généralisé, amélioration des conditions de billets d'aller et retour, etc.).

En sorte que comme conclusion on peut dire que l'exploitation par l Etat n'a pas donné de moins bons résultats que l'exploitation par les Compagnies privilégiées.

§ 2. — Chemins de fer d'intérêt local.

Définition. — Il n'est pas facile de donner une définition des chemins de fer d'intérêt local. Tout ce qu'on peut dire de plus précis, c'est que ce sont des chemins de fer destinés à relier les localités secondaires aux lignes principales en suivant soit une vallée, soit un plateau ; ils tiennent, dans la catégorie des chemins de fer, la même place qu'occupent les chemins vicinaux par rapport aux routes nationales.

Historique. — Le premier essai de chemins de fer d'intérêt local a été fait en 1858 dans le département du Bas-Rhin. La matière a été réglementée par la loi du 12 juillet 1865 abrogée et remplacée par la loi du 11 juin 1880. Au 31 décembre 1907 les chemins de fer d'intérêt local comprenaient 7.811 kilomètres.

Réglementation actuelle. — Nous nous bornerons à noter les points suivants :

1° Comme les chemins de fer d'intérêt général, les chemins de fer d'intérêt local font partie de la grande voirie ;

2° Mais, à la différence des chemins de fer d'intérêt général, qui sont compris dans le domaine public de l'Etat, ils rentrent suivant les cas, soit dans le domaine du département, soit dans le domaine de la commune ;

3° L'établissement d'un chemin de fer d'intérêt local ne peut être autorisé que par une loi, même si son étendue était inférieure à 20 kilomètres, tandis qu'en pareil cas un simple décret suffirait pour un chemin de fer d'intérêt général ;

4° Les ressources à l'aide desquelles ces chemins de fer peuvent être construits et entretenus sont les mêmes que pour les chemins vicinaux. L'Etat peut chaque année accorder des subventions à ce sujet dans une limite déterminée par la loi de 1880 ;

5° Un chemin de fer d'intérêt local peut être versé dans le réseau d'intérêt général sous certaines conditions déterminées par l'article 11 de la loi de 1880.

6° Il convient enfin de noter que la plupart des règles établies pour les chemins de fer d'intérêt général en ce qui concerne l'exploitation et la police sont applicables aux chemins de fer d'intérêt local. Il en est ainsi notamment de la loi du 15 juillet 1845 et de l'ordonnance du 15 novembre 1846.

§ 3. — Tramways.

Définition. — Ce sont des voies ferrées. à traction de chevaux ou de moteurs mécaniques qui diffèrent des chemins de fer en ce qu'ils sont établis sur la voie ordinaire.

Ils sont régis par la loi du 11 juin 1880.

Concession. — Les tramways comme les chemins de fer sont exploités par des Compagnies concessionnaires.

La concession est faite : par l'Etat lorsque la ligne est établie sur une route nationale pour le tout ou pour une partie ; par le Conseil général. au nom du département lorsqu'elle est établie sur une route départementale ou sur un chemin vicinal des deux premières classes, ou lorsqu'elle doit s'étendre sur le territoire de plusieurs communes ; par le Conseil municipal lorsque la ligne doit être établie entièrement sur le territoire de la commune et sur un chemin vicinal ordinaire ou sur un chemin rural (art. 27).

L'utilité publique est déclarée et l'exécution est autorisée par décret en Conseil d'Etat. après enquête (art 29).

Notons enfin que la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer s'applique aux tramways à l'exception des articles 4 à 10 (art. 37)

Au 30 décembre 1907 il y avait en France 5.417 kilomètres de tramways pour voyageurs et marchandises, et pour voyageurs, avec ou sans messageries, 2.475 kilomètres.

APPENDICE II

Du régime des eaux.

Division. — Nous nous proposons d'étudier successivement les rivages de la mer et les cours d'eau.

§ 1er. — Rivages de la mer.

Définition. — Le rivage de la mer est la portion du littoral que le flot couvre et découvre.

Délimitation. — Les limites en sont déterminées : dans la Méditerranée, par le plus grand flot d'hiver, suivant la règle du

droit romain (1) ; dans l'Atlantique, par le plus grand flot de mars, suivant l'ordonnance de la marine de 1681 (2). Nous avons vu plus haut que le soin d'opérer cette délimitation était confié par le décret loi du 21 février 1851, au Conseil d'Etat.

Cette délimitation une fois faite reste fixe, bien que la mer puisse étendre en fait son domaine au delà de cette limite, par suite de perturbations exceptionnelles de l'atmosphère ou sous l'action des vents.

Lais et relais. — Les *lais* et *relais* de la mer diffèrent des rivages en ce qu'ils ne sont pas couverts par le flot ; les lais sont les alluvions qui se forment sur les propriétés riveraines ; les relais sont les terrains que l'eau, insensiblement, abandonne en se retirant.

Il est important de bien faire cette distinction : puisque nous savons que les lais et relais de la mer font partie du domaine privé de l'Etat et, pour cela, sont aliénables et prescriptibles, à la différence des rivages de la mer.

§ 2. — Cours d'eau.

Division fondamentale. — La loi du 8 avril 1898 (3) sur le régime des eaux distingue trois espèces de cours d'eau :

1° Les fleuves et rivières navigables ou flottables ;

2° Les cours d'eau non navigables et non flottables ;

3° Les rivières flottables à bûches perdues.

Nous consacrerons un paragraphe à chacun de ces cours d'eau.

I. — *Fleuves et rivières navigables ou flottables.*

Définition et détermination. — Un cours d'eau est navigable quand il peut supporter des bateaux ; il est flottable, quand il peut supporter des trains de bois et des radeaux.

La navigabilité ou la flottabilité d'un cours d'eau est déclarée par décrets du chef de l'Etat (loi du 15 avril 1829). Ces décrets

(1) Litus publicum est eatenus quâ maxime fluctus hibernus exæstuat (L. 112, D. *De verb. signif.*, L. XVI).

(2) Art. 1er de l'ordonnance d'août 1681 : « Sera réputé bord et rivage de la mer, tout ce que la mer couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes et jusqu'où le plus grand flot de mars se peut étendre sur les grèves. »

(3) Cette loi a été complétée par le règlement d'administration publique du 1er août 1905.

doivent se borner à constater l'aptitude physique des cours d'eau à être navigables ou flottables d'après leur état matériel.

Délimitation — La délimitation des cours d'eau est faite par arrêté du préfet rendu après enquête et sous l'approbation du ministre des travaux publics. Ces limites sont déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder. Le préfet ne pourrait pas s'en écarter sans commettre un excès de pouvoir. Son arrêté pourrait être l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat, ainsi que nous l'avons dit plus haut (1) (art. 36, loi de 1898).

Nature juridique. — Les cours d'eau navigables ou flottables font partie du domaine public de l'Etat, depuis le point où ils commencent à être navigables ou flottables jusqu'à leur embouchure (art. 34, loi de 1898).

Lorsqu'un cours d'eau change de lit, le lit abandonné passe, comme le terrain des routes délaissées, du domaine public dans le domaine privé de l'Etat et devient aliénable. Dans ce cas, les riverains ont un droit de préemption. Le prix du terrain est fixé par experts ; il est distribué aux propriétaires sur les terrains desquels le nouveau lit s'est formé (art. 37, loi de 1898)

Les alluvions qui se forment le long de ces cours d'eau appartiennent aux riverains à la différence des lais de la mer et des îles et îlots qui sont compris dans le domaine privé de l'Etat (art. 556 et 560, C. civ.).

Concessions et autorisations — Aucun travail ne peut être exécuté, et aucune prise d'eau ne peut être effectuée dans ces cours d'eau sans une autorisation de l'administration.

L'autorité compétente est tantôt le préfet, tantôt le chef de l'Etat.

Le préfet est compétent pour accorder 1° les autorisations d'établissements temporaires ne dépassant pas deux ans, alors même qu'ils auraient pour effet de modifier le régime ou le niveau des eaux ; 2° les autorisations de prises d'eau au moyen de machines sans limitation de durée, lorsqu'elles n'ont pas pour effet d'altérer le régime des eaux.

Toutes autres autorisations ne peuvent être accordées que par décrets rendus après enquête sur l'avis du Conseil d'Etat (art. 41, 42, 43).

Ces concessions sont accordées moyennant le paiement d'une redevance au profit de l'Etat (art. 44).

(1) Voir *suprà*, p. 205.

L'administration reste maîtresse de supprimer ou de modifier les concessions qu'elle a faites Mais la loi nouvelle assure au concessionnaire en pareil cas un droit à une indemnité (art. 45).

Charges des riverains — *Distinction* — Les riverains sont assujettis à une double servitude : servitude de halage et servitude de marchepied.

Halage et marchepied. — La servitude de halage les oblige à laisser libre sur une rive, un chemin d'une certaine largeur (7 m. 50) pour le passage des chevaux de halage ; celle de marchepied, à laisser, sur la rive opposée, un certain espace de 3 m. 25 pour permettre le débarquement.

Plantations — De plus, ils ne peuvent planter d'arbres ni se clore par des haies ou autrement qu'à une distance de 9 m. 75 de côté où les bateaux se tirent et de 3 m. 25, sur le bord où il n'existe pas de chemin de halage (art. 46).

Lorsqu une rivière ou une partie de rivière est rendue navigable ou flottable et que ce fait a été déclaré par un décret, les propriétaires riverains sont soumis à l'exercice de ces deux servitudes.

Indemnité. — Mais il leur est dû une indemnité proportionnée au dommage qu'ils éprouvent, en tenant compte des avantages que l'établissement de la navigation ou du flottage peut leur procurer. Les propriétaires riverains d'un cours d'eau ont également droit à une indemnité lorsque pour les besoins de la navigation la servitude de halage est établie sur une rive où elle n'existait pas antérieurement (art. 49) (1).

Réglementation de la pêche. — La pêche appartient à l'Etat dans les cours d'eau navigables ou flottables (Loi du 14 avril 1829 et règlement du 5 avril 1897).

L'Etat en tire des revenus pour son budget en affermant l'exercice de la pêche, par cantonnements et par voie d'adjudication publique.

Les contraventions en matière de pêche sont de la compétence des tribunaux correctionnels.

II. — *Cours d'eau non navigables et non flottables.*

Nature juridique. — La nature juridique de ces cours d'eau faisait l'objet d'une controverse fameuse avant la loi de 1898.

(1) La loi de 1898 a innové sur un autre point Elle a permis aux riverains de faire préciser par l'administration la limite d'application possible de la servitude, de façon à ce qu'ils puissent construire en dehors de cette limite sans avoir à craindre d'être plus tard obligés de démolir (art. 48).

La loi de 1898 y a mis fin en décidant que le lit des cours d'eau non navigables et non flottables appartient aux propriétaires riverains. Si les deux rives appartiennent à des propriétaires différents, chacun d'eux a la propriété de la moitié du lit, suivant une ligne que l'on suppose tracée au milieu du cours d'eau (article 3).

Il en résulte les conséquences suivantes :

1° Chaque riverain a le droit exclusif de prendre dans la partie du lit qui lui appartient tous les produits naturels et d'en extraire de la vase, du sable et des pierres, à condition de ne pas modifier le régime des eaux (art. 3) ;

2° Lorsque le lit d'un cours d'eau est abandonné, chaque riverain en reprend la libre disposition dans la limite qui lui appartient ;

3° Tout travail public effectué dans le lit du cours d'eau doit donner lieu à une indemnité, au profit des propriétaires riverains.

Concessions et autorisations. – *Réglementation administrative.* — Si le lit appartient aux riverains, l'eau est une *res communis* dont ils ne sont pas propriétaires. Ils sont soumis en ce qui concerne l'usage des eaux à l'observation des règlements administratifs.

Autorité compétente. — Il appartient au chef de l'Etat par décret rendu après enquête sur l'avis du Conseil d'Etat, de prendre à cet égard des mesures générales pour régler la répartition des eaux entre les riverains. Ces mesures générales prennent le nom de *règlements d'eau.*

Mais c'est le préfet qui a qualité pour accorder aux propriétaires riverains des autorisations pour établissements d'usine ou de prise d'eau.

Caractère des autorisations. — Ces autorisations ne sont pas de simples tolérances, comme les autorisations accordées sur les cours d'eau navigables ou flottables. Les riverains y ont un droit véritable ; le refus de l'administration est susceptible d'un recours devant les tribunaux administratifs. D'autre part, elles ne peuvent être subordonnées au paiement d'une redevance pécunaire

Révocation. — Ces autorisations sont révocables. La révocation donne lieu à indemnité au profit des concessionnaires, sauf dans trois cas : lorsque la salubrité publique l'exige : lorsqu'il y a danger d'inondation, enfin lorsque l'autorisation est inconciliable avec un nouveau règlement d'eau.

Charges des riverains. — Les riverains n'ont pas à subir la

servitude de halage et de marchepied ; mais il sont obligés de faire les frais du curage.

Trois procédés peuvent être employés ;

1° Le curage par chaque riverain individuellement ;

2° Le curage par les soins de l administration, sauf mise en recouvrement d'une taxe sur les riverains ;

3° Le curage par voie d'association syndicale entre les propriétaires.

S il n'existe pas de règlements ou d'usages locaux contraires, le curage est supporté par chaque riverain dans la mesure de son intérêt (art. 22).

Droits des riverains. — Les riverains ont droit aux alluvions, aux îles et îlots qui se forment dans le cours d'eau. En outre, ils ont le droit de pêche.

La question de l'utilisation de la force motrice, des chutes d'eau ou question de la houille blanche. — *Difficultés juridiques de la solution.* — L'utilisation de la force motrice des chutes d eau, qu'on appelle couramment aujourd'hui la houille blanche, rencontre dans l'état actuel de la législation en France un obstacle à peu près insurmontable. En effet, pour se servir comme force motrice d'un cours d'eau il faut être propriétaire des deux rives. La servitude d'appui en vue de l'établissement de barrages sur la rive opposée n'existe, en effet, d'après la loi du 11 juillet 1847, que pour l irrigation des terres. D'autre part, les riverains n'ont droit qu'à l usage de l'eau dans la traversée de leur propriété, et ils doivent la rendre à son cours naturel à sa sortie de leurs fonds.

Projets élaborés. — Pour permettre l'utilisation industrielle des cours d eau, deux projets ont été élaborés sucessivement par le gouvernement. D'après le deuxième projet déposé à la Chambre des députés dans la session ordinaire de 1904, l'utilisation industrielle des chutes d'eau pourrait être obtenue par l'un des trois procédés suivants : 1° par l'entente unanime de tous les riverains ou par l'action d'un seul qui concentrerait entre ses mains les droits de tous. L usine ainsi constituée serait la propriété de son constituant et fonctionnerait librement. 2° Par l établissement « d'usines privilégiées » Un des riverains possédant les terrains nécessaires à la construction de l'usine et un cinquième des rives du cours d'eau ou de la partie du cours intéressée obtiendrait par décret en Conseil d'Etat l'autorisation d'exploiter avec droit d'exproprier les autres riverains moyennant indemnité. Le conces-

sionnaire aurait une propriété perpétuelle, système analogue à la concession des mines. 3° Par la constitution « d'usines publiques autorisées », établies au profit d'un concessionnaire quelconque, même non riverain, en vertu d'une loi et d'un décret, avec possibilité d'exproprier les riverains.

Dans le même ordre d'idées, citons la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie pour faciliter le transport à longue distance de l'énergie électrique.

III. — *Rivières flottables à bûches perdues.*

Ces cours d'eau sont soumis à toutes les règles des cours d'eau non navigables ni flottables. Mais ils en diffèrent en ce qu'ils imposent aux riverains une servitude particulière pour permettre la conduite du flot.

Dans les cours d'eau où il n'existe pas actuellement, le flottage à bûches perdues ne peut être établi que par un décret rendu après enquête et avis des Conseils généraux des départements traversés par les cours d'eau. Ce décret détermine les servitudes nécessaires pour l'exercice du flottage et règle les obligations respectives des propriétaires riverains, des usiniers et des flotteurs (art. 31).

L'indemnité due en raison de ces servitudes est fixée en premier ressort par le juge de paix (art. 32).

QUATRIÈME PARTIE

DE L'ORGANISATION DES SERVICES PUBLICS SPÉCIAUX ET DES VOIES ET MOYENS EMPLOYÉS POUR EN ASSURER LE FONCTIONNEMENT

Position de la question de l'intervention de l'Etat. — Notre première partie a été consacrée à la composition et au fonctionnement des différents organes qui, dans chaque unité administrative, Etat, département, commune, ont pour mission de pourvoir à l'ensemble des besoins collectifs du pays. Il nous reste à faire l'étude des principaux services publics organisés pour donner satisfaction à des intérêts spéciaux.

Or, c'est une question très débattue de savoir dans quelle mesure il convient de faire appel sur ce point à l'action administrative et dans quelle limite il importe de laisser le champ libre à l'initiative individuelle ( ).

La doctrine de l'*individualisme* (2) pose en principe que le rôle de l'Etat doit se borner à l'administration de la justice et au maintien du bon ordre et de la sécurité au dedans et au dehors. C'est de l'initiative individuelle, dégagée de toute entrave et de toute protection gênante, que l'on doit attendre la satisfaction des intérêts matériels, intellectuels ou moraux d'un pays. La puissance publique ne doit intervenir que pour sauvegarder la liberté sous ses différentes formes, prévenir les désordres et trancher les conflits qui peuvent surgir.

En opposition avec ce système, la *doctrine socialiste* voudrait que les individus abdiquassent toute initiative et toute action

(1) Consulter sur cette question notre *Manuel d'économie politique*, p. 219.
(2) On l'appelle aussi doctrine de l'Etat-gendarme par opposition à la doctrine socialiste à laquelle on donne le nom de doctrine de l'Etat-providence.

personnelle entre les mains de l'Etat qui serait une sorte de providence, chargée d'assurer le bonheur de tout le monde.

Ces deux systèmes ont le tort d'être absolus l'un et l'autre : sans doute, l'initiative individuelle guidée par le sentiment de l'intérêt personnel est un puissant élément de progrès, et on ne peut méconnaître la part considérable qui lui revient dans le développement des forces vives d'un pays. Mais il n'est pas douteux que, livré à lui seul, l'individu n'aurait pas suffi à pourvoir à tous les besoins d'intérêt collectif : constructions de routes, reboisement des montagnes, création et fonctionnement d'écoles d'enseignement professionnel ou scientifique, etc. Pour toutes les œuvres indispensables qu'un particulier n'aurait pas intérêt immédiat à faire fonctionner, on est obligé de compter sur l'Etat.

D'autre part, c'est une pure utopie de vouloir substituer l'action de l'Etat en toute matière à l'action individuelle ; car, on l'a dit avec beaucoup d'esprit, le bien que fait l'Etat il le fait mal, mais le mal qu'il fait il le fait bien (1).

Le mieux est donc de combiner les deux systèmes pour aboutir à une solution intermédiaire : l'*interventionisme*.

Classification des services publics. — Diverses classifications ont été proposées des services publics :

1° Services essentiels et services non essentiels (2) ;

2° Services d'Etats, services départementaux, services communaux, services coloniaux (3) ;

3° Services publics correspondant aux intérêts d'ordre matériel, services tendant à un intérêt d'ordre intellectuel et moral, institutions de bienfaisance et de prévoyance, sécurité publique, finances publiques (4) ;

Toutes ces classifications sont utiles à connaître parce qu'elles font apparaître les différents points de vue auxquels on peut se placer pour étudier les services publics.

Division de la quatrième partie. — Nous diviserons notre quatrième partie en deux sections :

Section I : De l'organisation des services publics spéciaux ;

(1) Berthélemy, *op. cit.*, p. 3.

(2) Cette division est adoptée par M. Berthélemy à son cours. Dans les services essentiels, il range : la justice, la sécurité publique, la salubrité, les travaux publics et la voirie. Dans les services non essentiels, il fait entrer : les transports, les postes, télégraphes et téléphones, les institutions de prévoyance et d'assistance.

(3) Hauriou, *op. cit.*, p. 64.

(4) Simonet, *op. cit.*, n° 913.

Section II : Des voies et moyens employés pour assurer le bon fonctionnement des services publics.

Ire SECTION. — DE L'ORGANISATION DES SERVICES PUBLICS SPÉCIAUX

Division. — Nous nous proposons d'étudier :
1° La théorie générale de la fonction publique ;
2° Les services se rattachant à la sécurité publique ;
3° Les services d'hygiène et de salubrité ;
4° Les cultes ;
5° L'instruction publique ;
6° Les institutions de prévoyance ;
7° Les institutions d'assistance.

Nous consacrerons un appendice au service des postes, télégraphes et téléphones et aux mesures de protection prises en faveur du commerce, de l'industrie et de l'agriculture.

CHAPITRE PREMIER. — THÉORIE GÉNÉRALE DE LA FONCTION PUBLIQUE.

Définition. — On entend par fonction publique tout emploi qui concourt à la marche des services publics.

Diverses sortes. — Les fonctions publiques sont des plus variées : les unes sont rétribuées, les autres sont gratuites ; les unes sont conférées à vie, les autres sont temporaires ; les unes sont irrévocables, les autres révocables ; les unes électives, les autres attribuées par le gouvernement.

Importance de la question. — Les questions qui touchent aux fonctionnaires publics sont des questions d'actualité. Les revendications qu'ils ont formulées sous des formes les plus diverses, par voie de syndicats, d'associations amicales, parfois même en usant de l'arme redoutable de la grève, ont forcé l'opinion publique et ont amené le parlement et le gouvernement à s'en occuper. Le gouvernement a déposé successivement sur le bureau de la Chambre des députés deux projets de loi : l'un du 28 mars 1907, sur l'association et la coalition des fonctionnaires,

L'autre du 28 décembre 1907, sur l'admission, l'avancement et la discipline.

L'initiative parlementaire a donné naissance à la proposition de loi de M. Buisson du 30 janvier 1908 sur le statut des fonctionnaires publics

Diverses questions à étudier. — Nous étudierons à ce sujet les différentes questions suivantes :

1° De la nature juridique de la fonction publique ;
2° Du statut des fonctionnaires publics ;
3° Des droits pécuniaires du fonctionnaire.
4° De la responsabilité des fonctionnaires publics.

§ 1. — De la nature juridique de la fonction publique.

Position de la question. — Quelle est la nature juridique de l'acte qui désigne un fonctionnaire public et quel lien le rattache à l'administration ? Est-ce un mandat, un louage de services, un contrat de droit public ? Ou est-ce simplement un acte d'autorité ? La question est très discutée ; nous allons exposer les principaux systèmes actuellement enseignés.

Théorie de M. Berthélemy (1). — *Distinction fondamentale.* — D'après M. Berthélemy il faudrait distinguer deux sortes de fonctions publiques Celles qui comportent le pouvoir de commander ou fonctions d'autorité (préfet, sous-préfet, etc.), et celles qui ne comportent pas ce pouvoir, ou fonctions de gestion (ingénieurs, comptables, agents-voyers, etc.).

Pour les fonctions d autorité, il n'y a pas de contrat entre le fonctionnaire et l'administration. La nomination de ces fonctionnaires est un acte d'autorité et non un acte contractuel. Au contraire, pour les fonctions de gestion il y a un véritable contrat

(1) *Op. cit.*, p. 52 et suivantes. Cette distinction est très critiquée par M. Duguit (*Droit constitutionnel*, n° 63) : 1° pour des raisons de principe ; il repousse comme inexacte la distinction des actes d'autorité et de gestion. 2° pour ses conséquences Les ouvriers et les employés de l'État (professeurs, employés des postes, ouvriers des arsenaux, employés des Ministères etc.), collaborent à un service dont l'accomplissement est considéré comme indispensable à la vie même de l'Etat, à sa vie morale, intellectuelle, économique, à sa sécurité matérielle. Il est inadmissible qu'ils puissent faire grève et constituent un syndicat professionnel, instrument par excellence de la grève D'ailleurs, en poussant la thèse de M. Berthélemy à ses dernières conséquences, il faudrait admettre le droit de grève aux soldats, qui ne font pas des actes de puissance publique, mais des opérations matérielles (faire l'exercice, monter la garde, etc.).

de louage de services entre l'administration et le fonctionnaire.

Conséquences pratiques. — De cette distinction découleraient les conséquences suivantes :

1° Les fonctionnaires de gestion peuvent en cas de renvoi brusque ou injustifié réclamer une indemnité à l'administration devant les tribunaux judiciaires en vertu de l'article 1780 du Code civil. Au contraire, une semblable réclamation n'est pas recevable de la part d'un fonctionnaire d'autorité.

2° Les litiges qui peuvent s'élever entre l'administration et ses fonctionnaires, à l'occasion de leur nomination et de leur révocation, sont de la compétence des tribunaux administratifs, en ce qui concerne les fonctionnaires d'autorité et de la compétence judiciaire pour les fonctionnaires de gestion (Dans ce sens loi du 21 mars 1905 pour l'administration des chemins de fer)

3° Les fonctionnaires d'autorité sont protégés contre les outrages des administrés par les peines portées par les articles 222 à 224 du Code pénal. Ces articles ne s'appliquent pas aux fonctionnaires de gestion, notamment aux demoiselles du téléphone (Arrêt Sylviac et Belloche. Cass., 18 février 1905, D. 1905 1.257)

4° Les coalitions et les grèves des fonctionnaires d'autorité sont punis par l article 123 du Code pénal. Ce texte ne s'applique pas aux fonctionnaires de gestion. Ces derniers n'encourent aucune peine en faisant grève. Ils s'exposent seulement à être révoqués.

5° Les fonctionnaires d'autorité ne peuvent se syndiquer. Peuvent, au contraire, former un syndicat, les fonctionnaires de gestion dont les fonctions rentrent dans la sphère du commerce, de l'industrie ou de l'agriculture.

Théorie de M. Duguit. — *Distinction proposée.* — D'après M. Duguit, dont M. Jèze a adopté la solution (1), il y aurait lieu de distinguer deux sortes de fonctionnaires : ceux qui sont fonctionnaires publics et ceux qui ne sont que de simples employés. Sont fonctionnaires publics tous ceux qui participent à l'accomplissement d'un service rentrant dans la mission obligatoire de l'Etat. Au contraire, ne sont que de simples employés, ceux qui collaborent à des opérations ne rentrant pas dans une mission considérée comme obligatoire pour l'Etat (ouvriers des manufactures de Sèvres, des Gobelins et de Beauvais, par exemple).

La nomination des fonctionnaires serait un acte unilatéral (acte d'autorité). La nomination des employés serait un acte

(1) *Principes généraux*, p. 26, 40, 41.

contractuel, mandat ou louage de services, suivant les emplois.

Conséquences pratiques. — 1° Les litiges se rattachant à la situation des fonctionnaires relèveraient des tribunaux administratifs : pour les employés, ils seraient de la compétence des tribunaux judiciaires.

2° Les fonctionnaires ne peuvent ni se syndiquer, ni faire grève, tandis que les simples employés auraient ce double droit.

Théorie de M. Hauriou. — *Distinction rejetée*. — Pour M. Hauriou tous les fonctionnaires et tous les employés de l'État, des départements et des communes auraient la même condition juridique. Tous seraient dans une situation règlementaire, c'est-à-dire que la nomination de tout fonctionnaire serait dans une situation réglementaire, c'est-à-dire soumis à des lois et à des règlements spéciaux et non dans une situation contractuelle.

Conséquences pratiques. — 1° Les tribunaux administratifs sont seuls compétents pour tout le contentieux de la fonction.

2° Le fonctionnaire est obligé de subir toutes les modifications législatives et réglementaires qui peuvent être apportées à la fonction publique, soit au point de vue du traitement, soit au point de vue de la quantité ou de la durée du travail (5e édition, p. 552 et suiv.).

§ 2. — Statut des fonctionnaires.

Définition. — On entend par statut des fonctionnaires, l'ensemble des règles qui déterminent les conditions relatives au recrutement, à l'avancement, aux mesures disciplinaires et à la cessation des fonctions du fonctionnaire public. L'ensemble de ces règles concourt à former l'état du fonctionnaire. Elles lui procurent une garantie contre l'arbitraire gouvernemental, en servant de base aux recours contentieux contre les mesures qui seraient prises en violation de ces règles.

Etat actuel de la question. — *Principe*. — En principe, les fonctionnaires publics n'ont pas en France de statut. Aucune loi générale n'existe pour mettre un frein aux abus du favoritisme de la part du gouvernement. Il en est autrement en Allemagne, où depuis longtemps il existe une loi de ce genre, la loi du 31 mars 1873.

Exceptions. — Par exception, certains fonctionnaires sont en possession d'un statut véritable.

Tels sont :

1° Les officiers de l'armée de terre et de mer (Loi du 19 mai 1834) ;

2° Les membres de la magistrature assise (Loi du 30 août 1883, art 13 à 16).

3° Les professeurs de l'enseignement supérieur et de l'enseignement secondaire pourvus d'une chaire (Loi du 27 février 1880).

4° Les membres du Conseil d'Etat (Lois du 24 mai 1872 et du 13 avril 1900, art. 24).

Un grand nombre d'autres fonctionnaires sont régis par des règlements d'administration publique. Tels sont les employés de ministère.

Améliorations de détails. — Certaines améliorations de détails ont été réalisées dans ces dernières années. Elles ont été provoquées par les réclamations des intéressés eux-mêmes, puissamment soutenus par l'action des associations professionnelles Nous citerons entr autres : l'art. 21 de la loi du 12 juillet 1905 sur le déplacement ou la révocation des juges de paix ; l'art. 65 de la loi du 22 avril 1905 sur la communication au fonctionnaire de son dossier, avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ; et enfin, le décret du 13 février 1908 sur le recrutement et l'avancement des membres des Cours et tribunaux.

Projets de réforme. — Le parlement est saisi, nous l'avons dit, d'un projet et d'une proposition de loi sur le statut des fonctionnaires (1). Par là on poursuit un double but :

1° Etablir l'unité de règles au lieu de la diversité des règles existant actuellement.

2° Donner pour base à l'état du fonctionnaire une loi, qui liera l'administration et le fonctionnaire au lieu d'un règlement que le gouvernement pouvait modifier à sa guise.

Différents points à étudier. — Nous étudierons les différents points suivants :

a) Le traitement.

b) L'avancement.

(1) A signaler dans la proposition de loi de M. Buisson un article 21, qui serait d une haute portée morale s'il pouvait être appliqué : « Aucune recommandation d'un membre du Senat, de la Chambre des députés d'un Conseil élu ne devra être reçue et prise en considération par aucun de ceux qui, d'apres la présente loi, ont qualité pour faire subir les examens ou nommer aux emplois. Il sera fait mention au dossier des fonctionnaires, des infractions au présent article, et elles pourront donner lieu à des peines disciplinaires. »

c) Cessation de fonctions.
d) Le contentieux des fonctions publiques.

a) *Le recrutement.*

Mode de désignation. — *Principe.* — En principe, le Président de la République nomme à tous les emplois civils et militaires (art. 3 L. C. 25 février 1875).

1er *tempérament* : *Droit des autorités subordonnées.* — Un premier tempérament à ce principe consiste dans le droit pour les autorités subordonnées : ministres, préfets, maires, de nommer à certains emplois.

2e *tempérament* : *Autres modes de désignation.* — D'autre part, certaines fonctions sont électives (députés, sénateurs, conseillers généraux, d'arrondissement, municipaux, maires).

Certaines sont recrutées par voie de cooptation, c'est-à-dire par désignation d'autres membres appartenant au même corps. Par exemple, le tribunal des Conflits.

Conditions de recrutement. — Le droit de nomination des fonctionnaires n'est pas toujours absolu. Le plus souvent, les lois ou les règlements y apportent des restrictions en exigeant des candidats certaines conditions d'âge, de diplôme, ou de stage. Souvent, l'entrée dans la carrière est subordonnée à l'épreuve d'un concours. Cette garantie du bon recrutement des fonctionnaires tend à se généraliser (1).

b) *L'avancement.*

Hiérarchie et classement. — Dans la plupart des administrations, les fonctionnaires sont hiérarchisés et à chaque degré de la hiérarchie, les fonctionnaires sont divisés en un certain nombre de classes.

(1) Pour que cette garantie fût sérieuse il faudrait que le principe une fois posé il n'y eût aucune dérogation possible. Or, il n'en est pas toujours ainsi. Par exemple, au Conseil d'Etat, à la Cour des comptes, à l'entrée dans la carrière se trouve le concours de l'auditorat. Cependant le gouvernement a la faculté de nommer, sans concours des Conseillers, des maîtres des requêtes des conseillers à la Cour des comptes, qui passent sur le dos de ceux moins protégés, mais plus compétents, qui ont subi avec succès les rudes épreuves d'un concours difficile. Il y a là un abus de favoritisme que des faits récents ont mis en lumière. La proposition de loi Buisson tend à y mettre un terme dans l'avenir en exigeant de tout candidat aux fonctions publiques : 1° la production des diplômes ; 2° un concours d'admissibilité et un stage probatoire suivi, s'il y a lieu d'un examen pratique (art. 8).

Ainsi, dans la plupart des ministères, on trouve : des directeurs, sous-directeurs, chefs de bureau, sous chefs de bureau, rédacteurs et expéditionnaires ; et chacune de ces fonctions comporte 3 ou 4 classes.

Règles concernant l'avancement. — Pour certaines fonctions, l'avancement est réglé par des lois ou des règlements. Il en résulte une certaine garantie contre les faveurs injustifiées. Il en est ainsi pour les officiers, pour les magistrats, et pour les employés de ministère par l'établissement du tableau d'avancement.

Pour d'autres fonctions, c'est l'arbitraire presque absolu de l'administration qui préside au classement et à l'avancement.

La proposition de loi Buisson assure pour l'avenir des garanties à tous les fonctionnaires sans distinction : 1° par l établissement auprès de chaque autorité chargée du personnel d'un Conseil consultatif chargé de défendre les intérêts du personnel (art 3 à 5) ; 2° par le fonctionnement du tableau d'avancement dressé avec l'assistance de ce Conseil (art. 15 à 20).

c) *Cessation de fonctions.*

Différentes causes. — Le fonctionnaire public peut cesser ses fonctions de différentes façons :

1° par démission ;
2° par suppression d'emploi ;
3° par mise à la retraite ;
4° par révocation.

Révocation. — *Principe.* — En principe, le fonctionnaire public est révocable *ad nutum* de la part de l'autorité même qui l'a nommé.

Exceptions. — Par exception, certains fonctionnaires sont irrévocables : tels, les juges et les conseillers ; d autres ne peuvent être révoqués qu'en observant certaines formes particulières ou sur l'avis conforme de certains Conseils ; d'autres ne peuvent être révoqués que par une autorité supérieure à celle qui les nomme (gardes champêtres).

Projet de réforme. — La proposition Buisson organise une juridiction disciplinaire à deux degrés pour l'application des peines disciplinaires pouvant être encourues par le personnel (art. 24 à 26).

d) *Contentieux de la fonction publique.*

Juridiction compétente. — La juridiction compétente pour le contentieux de la fonction publique c'est le Conseil d'Etat.

Contentieux des nominations. — La jurisprudence paraît être actuellement établie en ce sens que des fonctionnaires sont recevables à former un recours pour excès de pouvoir contre des nominations faites en violation des règlements, alors même qu'ils ont une simple aptitude et non un droit acquis à être nommés au poste dont il a été disposé illégalement. Le Conseil d'Etat s'est prononcé dans ce sens à plusieurs reprises dans ces dernières années. Notamment le 11 décembre 1903.D P. 1905.3.22; le 18 mars 1904, D. P. 1905 3 73. les quatre arrêts du 1er juin 1906. D. P. 1908. 3.2, enfin l'arrêt du 15 février 1907. D. P. 1908.3.100.

Contentieux des révocations. — Lorsque la révocation n'a pas été faite par l'autorité compétente ou suivant les formes prescrites par les règlements, le recours pour excès de pouvoir est certainement recevable. Au contraire, lorsque la révocation est régulière en la forme, aucun recours n'est recevable ni pour brusque congédiement, ni pour renvoi injustifié. (V. cependant : arrêt Villenave, 11 décembre 1903.)

§ 3. — Des droits pécuniaires des fonctionnaires publics.

Deux sortes. — Les droits pécuniaires des fonctionnaires publics sont au nombre de deux :

1° Le traitement.

2° La pension de retraite.

1° **Le traitement.** — Par son traitement, le fonctionnaire public est créancier de l'Etat. C'est un élément de la dette publique. Cette dette est payable terme échu et par douzième. Elle donne lieu à liquidation et ordonnancement par l'administrateur compétent et à paiement par le comptable.

En cas de cessation de fonctions, le traitement n'est dû que pour la partie du mois écoulé à ce moment.

Les traitements sont saisissables dans une certaine mesure déterminée par des lois spéciales (L. 21 ventôse an IX et 12 janvier 1895).

2° **La pension de retraite.** — *Définition.* — La pension de retraite est une sorte de rente viagère servie par l'Etat à ses fonc-

tionnaires, après un certain temps de service et sous certaines conditions déterminées par la loi.

Trois sortes. — Les pensions de retraite sont de trois sortes :

1° Les pensions civiles non soumises à retenue ;

2° Les pensions soumises à retenue ;

3° Les pensions de l'armée de terre et de mer.

I. Pensions civiles non soumises à retenue. — Certains fonctionnaires ont droit à une pension, qui est payée sur les fonds généraux du Trésor, sans retenue sur le traitement d'activité. Ce sont : les ministres, les sous-secrétaires d'Etat, les membres du Conseil d'Etat, les préfets et les sous-préfets (Loi du 22 août 1790 et décret du 13 septembre 1806).

La situation particulière faite à ces fonctionnaires tient à cette considération que le gouvernement doit conserver à leur égard une indépendance absolue à laquelle pourrait porter atteinte le versement d'une retenue.

Le droit à la pension est subordonné à une double condition : 1° 60 ans d'âge ; 2° 30 ans de services effectifs

Le montant de la pension est égal au sixième du traitement moyen des quatre dernières années.

Les veuves de ces fonctionnaires n'ont pas droit à une pension, mais elles peuvent obtenir de l'Etat, par faveur, une pension alimentaire.

II. Pensions civiles soumises à retenue. — *Loi du* 9 *juin* 1853 (1). — Tous les fonctionnaires civils, autres que ceux dont nous venons de parler, sont régis par la loi du 9 juin 1853.

Conditions d'acquisition de la pension. — L'acquisition de la pension de retraite est subordonnée à la réunion de quatre conditions :

1° Il faut être fonctionnaire ou employé directement rétribué par l'Etat.

Cependant il est fait exception au profit de quelques fonctionnaires, qui, quoique institués par l'Etat, ou ses délégués, reçoivent un traitement payé en tout ou en partie sur les fonds départementaux ou communaux, ou même sur les fonds particuliers (art. 4) (ingénieurs, membres de l'enseignement, etc.) ;

(1) Un projet de loi voté au Sénat le 7 mars 1879 tend à faire disparaître une des critiques principales dirigées contre la loi de 1853 : la propriété des retenues serait assurée au fonctionnaire qui ne pourrait plus en être privé en cas de décès ou de cessation de fonctions avant le temps nécessaire à l'acquisition de la pension. De plus, le fonctionnaire aurait le choix entre une pension de retraite et un capital transmissible aux héritiers.

2° Il faut subir les retenues à l'aide desquelles l'Etat pourvoit au service des pensions : retenues de 5 0/0 sur le traitement fixe ou éventuel, mais non sur les frais de bureau ou de tournée, retenue du premier douzième du traitement et de toute augmentation de traitement (1) ; enfin, retenues opérées pour congés ou à titre de mesure disciplinaire.

Le fonctionnaire ne peut, en aucune façon et dans aucun cas, se soustraire à ces retenues.

3° Il faut avoir un certain âge, soixante ans, et avoir un certain temps de service, trente ans.

Cependant, ces deux dernières conditions sont ramenées à cinquante-cinq ans, pour l'âge et à vingt-cinq ans, pour la durée du service, à l'égard de certains fonctionnaires des administrations financières ayant fourni quinze ans de service actif.

De plus, après cinquante ans d'âge et vingt ans de service sédentaire, ou après quarante cinq ans d'âge et quinze ans de service actif, une retraite peut être accordée : en cas d'infirmités graves résultant de l'exercice de la fonction, ou en cas de suppression de l'emploi.

Enfin, des pensions sont accordées à titre exceptionnel, sans condition d'âge ni de service, aux fonctionnaires qui ont été victimes de leur dévouement dans l'exercice de leurs fonctions (art. 11, § 1 et 2) ;

4° Il faut, enfin, avoir été admis à faire valoir ses droits à la retraite par une décision ministérielle. Tant que cette décision n'est pas intervenue, le fonctionnaire n'a pas droit acquis à sa pension et il ne peut pas la réclamer par la voie contentieuse : son droit est purement conditionnel et il peut le perdre par décision ou révocation (art. 19).

Montant de la pension. — La pension est réglée pour chaque année de services civils à un soixantième du traitement moyen des six dernières années de service ; néanmoins, pour 25 ans de services dans la partie active, elle est de moitié du traitement moyen avec accroissement pour chaque année de service en sus, d'un cinquantième du traitement. En aucun cas la pension ne peut excéder les trois quarts du traitement moyen (art. 7). D'ailleurs, un tableau annexé à la loi de 1853 indique le chiffre maximum des pensions de retraites pour les différentes catégories de

(1) D'après le décret du 28 juillet 1897, cette retenue est opérée par quart sur les quatre premières allocations.

fonctionnaires ; sauf pour certains agents diplomatiques dont la pension peut s'élever jusqu'à 12.000 francs, le maximum est de 6.000 francs.

Droit des veuves et des enfants mineurs. — La pension de retraite du mari est réversible sur sa veuve, à deux conditions : 1° qu'il n'y ait pas eu de divorce, et qu'en cas de séparation de corps, le jugement n'ait pas été rendu sur la demande du mari ; 2° que le mariage ait été contracté six ans avant la cessation des fonctions du mari.

La pension de la veuve est du tiers de la pension du mari. L'article 11, § 1, contient des règles spéciales pour le cas de blessures ou d'accidents graves, nous y renvoyons.

Au cas de décès de la mère, la pension dont elle a profité ou à laquelle elle aurait eu droit, est distribuée aux enfants mineurs.

§ 4. — De la responsabilité des fonctionnaires publics.

Distinction. — Il faut distinguer : les ministres et les autres fonctionnaires.

Pour les ministres, nous renverrons à notre manuel de droit constitutionnel.

Pour les autres fonctionnaires publics, il faut distinguer la responsabilité pénale et la responsabilité civile.

Responsabilité pénale. — Les fonctionnaires publics peuvent être poursuivis pour forfaiture, abus d'autorité ou concussion en vertu des article 166 à 195 du Code pénal..

Responsabilité civile. — Les fonctionnaires publics sont responsables des fautes personnelles qu'ils commettent dans l'exercice de leurs fonctions Les tribunaux judiciaires sont, dans ce cas, compétents, sans qu'on puisse maintenant opposer la garantie administrative de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII. Ils ne cessent d'être responsables que quand il y a faute de service plutôt que faute personnelle. Mais alors c'est l'administ ation elle-même qui est responsable.

Division du paragraphe. — Nous allons étudier successivement :

a) La distinction de la faute personnelle et de la faute de service.

b) La garantie administrative des agents du gouvernement.

c) La responsabilité de l'administration elle-même.

a) *Distinction de la faute personnelle et de la faute de service.*

Critérium de la distinction. — Il est malaisé de donner un critérium de la distinction de la faute personnelle et de la faute de service.

Constituent des fautes personnelles, non seulement les voies de fait. mais encore les fautes grossières assimilables au dol, qui font apparaître l'homme avec ses passions et ses faiblesses. Constituent au contraire des fautes de services les fautes légères, ayant un caractère impersonnel, non détachables de l'acte administratif, qui tiennent uniquement à ce que l'homme est un être naturellement sujet à l'erreur (1).

Exemples. — Le fait par un général commandant l'état de siège d'ordonner la suppression d'un journal est bien un acte de la fonction (Affaire Lepelletier, *Trib. Confl.*, 26 juillet 1873). Au contraire, il y a faute personnelle dans les paroles suivantes d'un commissaire de police adressées dans l'exercice de ses fonctions à un ancien magistrat : « le parquet est bien heureux d'être débarassé d'un magistrat tel que vous » (*Trib. Confl.*, 2 avril 1889, Cutto). Il en est de même des propos tenus en classe par un instituteur s'ils constituent des infractions pénales et sont entachés d'immortalité (Dijon, 11 décembre 1907, D. 1908.2.229, et *Trib. Confl.*, 2 juin 1908, D. 1908.3.57).

b) *Garantie administrative des agents du gouvernement.*

Ce qu'on entend par la garantie administrative des agents du gouvernement. — La garantie administrative des agents du gouvernement consistait dans la faveur exceptionnelle faite aux « agents du gouvernement » de ne pouvoir être poursuivis devant les tribunaux judiciaires, pour « des faits relatifs à leurs fonctions », qu'en vertu d'une autorisation émanant d'une autorité supérieure.

Etablie par l'Assemblée constituante, maintenue par l'article 75 de la constitution de l'an VIII, elle a été supprimée par le décret-loi du 19 septembre 1870.

Fondement de la garantie administrative. — Sa différence avec le principe de la séparation des autorités. —

(1) Dans ce sens Laferrière dans ses conclusions dans l'affaire Laumonnier Carrol. *Trib. des Conflits*, 5 mai 1877 ; Hauriou, *op. cit.*, p. 374.

La garantie administrative a été établie, pour protéger les agents du gouvernement contre les poursuites malveillantes auxquelles ils sont exposés pour les faits relatifs à leur fonction : protection jugée nécessaire pour leur donner le courage d'accomplir leur devoir sans défaillance.

Elle diffère essentiellement du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative en deux points :

1° Le principe de la séparation des autorités est une protection donnée à l'*acte administratif* contre les empiétements de l'autorité judiciaire : la garantie administrative est une protection donnée à la *personne du fonctionnaire* poursuivi à raison de fautes personnelles commises par lui en cette qualité ;

2° Le principe de la séparation des autorités entraîne l'*incompétence absolue* du tribunal judiciaire, pour connaître d'un acte administratif, et il a pour sanction le conflit ; — la garantie administrative n'établit pas l'incompétence du tribunal, mais une simple *fin de non-recevoir* à la poursuite dirigée contre un fonctionnaire en l'absence d'une autorisation en règle,et nous verrons qu'elle ne peut donner lieu à un conflit d'attribution (1).

Agents qui étaient couverts par la garantie administrative. — La garantie administrative s'appliquait à tous les « agents du gouvernement, autres que les ministres ».

D'après la jurisprudence de la Cour de cassation, il fallait considérer comme agents du gouvernement tous les *dépositaires* d'une partie de *l'autorité du gouvernement*, agissant en son nom ou sous sa direction médiate ou immédiate, et faisant partie de la puissance publique (Cass., 3 mai 1838, D. 38.1.462).

Tels sont par exemple : les préfets, sous-préfets, maires, ingénieurs des ponts et chaussées, etc., etc.

Actes à raison desquels la poursuite était soumise à la nécessité d'une autorisation. — Pour bien comprendre la portée d'application de l'article 75 de la constitution de l'an VIII, il faut distinguer avec soin les diverses espèces d'actes à raison desquels un agent du gouvernement peut être recherché. Or, ces actes sont de trois sortes :

1° *Les actes administratifs* qui constituent l'exercice même de sa fonction.

(1) Ces deux idées, qui sont loin d'être hors de toute controverse, sont magistralement exposées dans le rapport de M. Mercier devant le tribunal des conflits, 26 juillet 1873, Pelletier. Consulter également Laferrière, I, p. 585, p. 390 ; Aucoc, I, n° 426.

L'article 75 est étranger à cette première catégorie d'actes ; pour ces actes, les tribunaux judiciaires sont incompétents d'une façon absolue, en vertu du principe de la séparation des autorités ; une autorisation du Conseil d'Etat n'aurait pu avoir pour conséquence de les rendre compétents. Et lorsque, à tort, ils ont été saisis de la connaissance de pareils actes, le conflit doit être élevé par l'administration.

2° Les *actes personnels*, n'ayant pas le caractère d'actes administratifs et ne constituant pas l'exercice de la fonction de l'agent, mais commis par lui à *l'occasion de cet exercice*.

C'est à cette seconde catégorie d'acte que s'applique l'article 75. Les tribunaux judiciaires sont compétents pour connaître des conséquences civiles ou pénales de ces actes, mais seulement après qu'une autorisation de poursuivre aura été accordée.

C'est ce qui a été jugé par la Cour de cassation (1) relativement à un préposé des contributions directes qui, pendant qu'il remplissait son service, s'était porté à des voies de fait sur la personne d'un maire.

3° Les *actes personnels* (crimes, délits, contraventions, etc.), accomplis par l'agent *en dehors de l'exercice de ses fonctions*.

L'article 75 ne s'applique pas non plus à cette troisième catégorie d'actes. En les faisant, le fonctionnaire dépouille sa qualité de fonctionnaire, il n'est plus qu'un simple particulier, susceptible, comme tel, d'être poursuivi, sans autorisation préalable.

C'est ce que le Conseil d'Etat a décidé à l'égard d'un maire poursuivi pour avoir fait le commerce des vins sans se conformer aux règles établies pour la perception des contributions indirectes (décret du 5 août 1861, Bactinous).

(1) Arrêt du 3 mai 1845 (Regnault). « L'article 75, dit cet arrêt, n'exige pas que les faits aient lieu pour l'exercice des fonctions de l'agent ; s'il en était ainsi, il resterait toujours sans application, puisque le droit de commettre un délit ne peut faire partie d'aucune fonction publique : l'article 75 veut seulement que les faits soient relatifs aux fonctions : cette corrélation des fonctions et du délit imputé à l'agent est manifeste dans l'espèce actuelle. » — Mais dans un arrêt postérieur du 31 mars 1864 (Chéronnet), la Cour de cassation a donné une fausse interprétation en déclarant « que la garantie de l'article 75 n'est que la *conséquence du principe fondamental de la séparation des pouvoirs*, qu'elle n'a pour objet que d'assurer l'indépendance de l'administration à l'égard de l'autorité judiciaire et de proteger *non la personne inculpée*, mais l'*acte administratif* ; qu'il faut essentiellement que les faits soient relatifs aux fonctions, en d'autres termes qu'ils soient un *acte de la fonction* elle-même avec laquelle ils s'identifient et dont ils constituent l'exercice, bien qu'abusif ».

Poursuites qui nécessitaient l'autorisation préalable. — L'autorisation était nécessaire pour tout acte de poursuite devant un tribunal judiciaire, soit au civil, pour faire condamner l'agent à des dommages-intérêts, soit au criminel, pour lui infliger une peine : tel par exemple qu'une citation à la requête d'un particulier ou du ministère public devant un tribunal, citation en conciliation, mise en prévention ou en accusation, etc., etc.

Sanction de l'article 75 de la constitution de l'an VIII. — L'article 75 avait une double sanction :

1° La nullité absolue des actes de procédure faits contrairement à son texte ;

2° Une peine prononcée contre les juges, les officiers de police judiciaire ou les membres du ministère public qui l'ont méconnu (art. 128, 129, C. pén.).

Abrogation de l'article 75 de la constitution de l'an VIII. — Les membres du gouvernement de la Défense nationale s'empressèrent de faire disparaître la garantie administrative qu'ils avaient attaquée d'une façon aussi violente, tant qu'ils formaient l'opposition.

Le décret du 19 septembre 1870 est ainsi conçu :

« Art. 1er. — L'article 75 de la constitution de l'an VIII est abrogé. Sont également abrogées toutes autres dispositions des lois générales ou spéciales ayant pour but d'entraver les poursuites contre les fonctionnaires publics de tout ordre.

« Art. 2. — Il sera ultérieurement statué sur les peines civiles qu'il peut y avoir lieu d'édicter dans l'intérêt public contre les particuliers qui auraient dirigé des poursuites téméraires contre les fonctionnaires » (1).

Conséquences de l'abrogation de l'article 75 de la constitution de l'an VIII. — Les conséquences de l'abrogation de l'article 78 de la constitution de l'an VIII sont appréciées différemment par le tribunal des conflits et par certains auteurs.

1° **Jurisprudence du tribunal des conflits. — Distinction fondamentale des actes administratifs et des actes personnels de l'administrateur.** — La jurisprudence du tribunal des conflits repose sur la distinction fondamentale des actes administratifs et des actes personnels de l'administrateur.

D'après cette jurisprudence, les tribunaux judiciaires sont aujourd'hui incompétents, malgré le décret de 1870, pour connaître

(1) La loi annoncée par cet article n'a pas été rendue.

des poursuites dirigées contre les fonctionnaires pour des *actes administratifs*, et lorsqu'ils sont saisis d'une poursuite semblable, le conflit doit être élevé. Le décret de 1870 n'a pu avoir pour conséquence de faire disparaître cette incompétence parce qu'elle ne résultait pas de l'article 75 de la constitution de l'an VIII mais était une conséquence directe du principe de la séparation des autorités ; or, le décret de 1870 a bien abrogé l'article 75, mais a maintenu intact ce dernier principe.

Le seul effet du décret de 1870 a été de supprimer la *fin de non-recevoir* tirée de la nécessité d'une autorisation préalable, dans le cas où un agent du gouvernement est poursuivi pour un *fait personnel* commis par lui, à l'occasion de ses fonctions. Aujourd'hui on peut poursuivre un agent du gouvernement pour des *faits personnels* relatifs à ses fonctions sans une autorisation préalable (1).

2° **Opinion de certains auteurs.** — D'après certains auteurs, le décret du 19 septembre 1870, en abrogeant l'article 75 de la constitution de l'an VIII, a fait une brèche au principe de la séparation des pouvoirs.

Ce décret a attribué désormais compétence aux tribunaux de l'ordre judiciaire pour apprécier et qualifier les *actes même administratifs*, imputés à un agent du gouvernement et qui donnent lieu à une poursuite criminelle ou à une action en réparation civile.

S'il en était autrement, si les tribunaux judiciaires devaient surseoir à statuer jusqu'à ce que l'acte imputé eût été soumis à l'examen de l'autorité administrative, on ferait revivre, sous une autre forme, la garantie administrative établie par l'article 75, que le décret de 1870 a eu pour but de faire entièrement disparaître (2).

Pour comprendre le vice de cette *solution*, il suffit de rappeler que la garantie administrative était bien distincte du principe de la séparation des pouvoirs, et que, dès lors, le seul fait de la suppression de la garantie administrative ne peut avoir pour

(1) Cette jurisprudence a été affirmée définitivement par le tribunal des conflits le 26 juillet 1873 (affaire Lepelletier) sur un rapport remarquable de M. Mercier alors président de la Chambre civile de la Cour de cassation. Cette jurisprudence a été suivie par de nombreuses Cours d'appel : Aix, 10 décembre 1888 ; Nîmes, 24 février 1879. Dans le même sens, Laferrière, I, p. 592 et suiv. ; Aucoc, I, n° 426. Berthélemy, *op. cit.*, p. 69.

(2) Dans ce sens Batbie, *Traité de droit administratif*, II, p. 491, Ducrocq, *Cours de droit administratif*, t. III, p. 330 et suivantes, Jacquelin *op. cit.*

conséquence de porter atteinte à un principe dont il n'était pas l'application.

Quant à la crainte de voir revivre, sous une autre forme, la garantie administrative de l'article 75, avec la jurisprudence du tribunal des conflits, c'est une crainte facile à écarter, en faisant observer qu'autre chose est la nécessité d'une autorisation, que l'autorité supérieure pouvait refuser arbitrairement, autre chose est l'appréciation par la voie contentieuse de la légalité et de la portée d'un acte administratif par des tribunaux administratifs.

Maintien des règles spéciales de procédure et de compétence pour les poursuites contre les magistrats de l'ordre judiciaire. — Maintien de l'immunité parlementaire. — Le décret du 19 septembre 1870 a laissé subsister les règles spéciales de procédure et de compétence établies par les articles 505 du Code de procédure civile, 479 et 483 du Code d'instruction criminelle pour les poursuites dirigées contre les magistrats et les officiers de l'ordre judiciaire qui leur sont assimilés.

De même le décret de 1870 n'a porté aucune atteinte à l'immunité parlementaire, d'ordre purement politique, qui couvre les membres des deux Chambres.

c) *Responsabilité de l'administration pour les dommages résultant de la fonction publique.*

Etat de la jurisprudence. — A défaut de textes, voici le résumé de la jurisprudence actuelle :

1° En principe, les dommages causés par des actes de puissance publique ne donnent lieu à aucune indemnité. Au contraire, une indemnité est accordée pour les dommages qui résultent du fonctionnement des services publics.

2° Lorsque le dommage est occasionné par les services publics de l'Etat, l'indemnité est due, non en vertu de l'article 1384 du Code civil, mais comme conséquence d'un principe d'équité ; et c'est le Conseil d'Etat qui est compétent pour statuer (*Trib. des conflits*, arrêté Blanco, 8 février 1873).

3° Lorsque le dommage est causé dans la gestion du domaine privé de l'Etat, ou à l'occasion des services publics du département et de la commune, la responsabilité est basée sur l'article 1384 du Code civil et les tribunaux judiciaires sont compétents.

Critiques de cette jurisprudence. — La première et la troisième règle admises par la jurisprudence sont acceptées par la

doctrine. La seconde, au contraire, est généralement critiquée, notamment par M. Berthélemy (*op. cit.*, p. 76 et suiv.) pour les raisons suivantes :

1° Lorsque l'Etat cause un dommage à un particulier par des actes de gestion il agit, non comme puissance publique, mais comme personne morale, à la manière d'un simple particulier. Dès lors, pourquoi ne pas lui appliquer l'article 1384 du Code civil ?

2° Il est contradictoire de donner l'article 1384 du Code civil pour base à la responsabilité lorsque le dommage résulte de l'exploitation du domaine privé de l'Etat ou de la gestion des services publics, départementaux et communaux, et de refuser de l'admettre pour le fonctionnement des services publics de l'Etat.

CHAPITRE II. — LA SÉCURITÉ PUBLIQUE.

Définition et division. — La sécurité publique peut s'entendre dans un sens large de tous les services qui ont pour but d'assurer le maintien de l'ordre et de la tranquillité, au dedans comme au dehors.

On peut y faire entrer la justice, la police, l'armée et la marine.

Nous n'avons pas à parler de l'organisation judiciaire dont l'étude doit être renvoyée, soit au droit constitutionnel, soit à la procédure civile. Nous consacrerons, au contraire, un paragraphe spécial aux autres branches de la sécurité publique.

§ 1er. — La police.

Distinction fondamentale. — Il y a deux sortes de police : la police administrative et la police judiciaire.

La *police administrative* a une mission préventive : elle tend, par les règlements qu'elle édicte, par les mesures d'ordre qu'elle prescrit, par la présence des agents dans les lieux publics, à empêcher dans la limite du possible, que des infractions à la loi ne soient commises.

La *police judiciaire* a, au contraire, une mission répressive, Elle n'entre en jeu que quand un crime ou un délit a été commis. et son rôle consiste à constater cette infraction, à en rechercher

les auteurs et à en assurer la punition par les tribunaux compétents.

Il ne peut être question ici que de la police administrative.

Division de la police administiative — La police administrative se divise à son tour en police générale, en police municipale et en police rurale.

La *police générale* comprend l'ensemble des mesures de sûreté édictées pour le pays tout entier.

Elle est exercée par le Président de la République, par le Ministre de l'intérieur, avec pour auxiliaire immédiat la direction de la sûreté générale, les préfets, les sous-préfets, les maires et les commissaires de police.

Elle a pour objet : la *police politique*, tendant à veiller à la sûreté de l'Etat et du gouvernement (surveillance et expulsion des étrangers, surveillance des éléments révolutionnaires, etc.), et la *police administrative proprement dite*, tendant à l'application des lois administratives (mesures sanitaires, internement des aliénés dangereux, police des cours d'eau, etc.).

La *police municipale* s'entend des mesures prises pour faire régner l'ordre dans les villes ; elle est confiée au maire aidé de ses adjoints et au personnel de la police municipale (1).

La *police rurale* tend à assurer le maintien de la tranquillité dans les campagnes. Elle est exercée par le maire et le garde champêtre (2).

**§ 2. — L'armée.

Division. — Concernant l'armée, il y a lieu d'étudier : 1° son mode de recrutement ; 2° son organisation administrave.

I. — *Mode de recrutement.*

Historique. — *Période antérieure à* 1872. — Avant la Révolution les armées royales étaient composées de mercenaires, souvent étrangers, recrutés par des racoleurs.

L'obligation au service pour tous les citoyens a été établie par l'Assemblée constituante (décret du 4 mars 1791). En 1814, on supprime cette obligation et la loi du 10 mars 1818, inspirée par le général Gouvion-Saint-Cyr, établit que l'armée se recrute par engagements volontaires et subsidiairement par tirage au sort.

(1) Voir *suprà*, p. 102.
(2) Voir *suprà*, p. 102.

La loi du 21 mars 1832, proposée par le maréchal Soult, met en premier lieu le tirage au sort, et les engagements volontaires comme complément ; le remplacement est autorisé.

La loi du 27 avril 1855 décide que ceux qui seront exemptés du service verseront à l'Etat une somme destinée à alimenter la caisse de dotation de l'armée. Avec ces ressources, des primes d'engagement et de rengagement sont payées pour former un corps de sous-officiers de profession.

En 1868, le maréchal Niel, ministre de la guerre, propose d'établir le service obligatoire pour tous, qui avait permis à la Prusse de se relever et de vaincre l'Autriche à Sadowa. Le Parlement résista.

Il fallut nos désastres de 1870 pour amener cette réforme.

Loi du 27 juillet 1872. — La loi du 27 juillet 1872 pose le principe de l'universalité du service imposé à tous les citoyens. Mais elle consacre des inégalités choquantes ; tandis que les uns sont astreints à cinq ans de présence sous les drapeaux, d'autres, les engagés volontaires, moyennant un versement de quinze cents francs, et ceux qui sont compris à la suite du tirage au sort dans la 2e portion du contingent, ne font qu'un an ; d'autres ne doivent aucun service, les séminaristes, les fonctionnaires de l'enseignement, les soutiens de famille.

Loi du 15 juillet 1889. — La loi du 15 juillet 1889 a ramené la durée du service actif de cinq ans à trois ans ; elle a, en outre, fait un pas vers une plus grande égalité des charges militaires, en n'exemptant de tout service que ceux qui en sont physiquement incapables. Cependant elle laissait subsister une différence de traitement entre les jeunes gens soumis au service militaire, en ne retenant que pendant une année sous les drapeaux, à titre de dispensés, les soutiens de famille, réels ou présumés, et les jeunes gens pourvus de certains diplômes ou se destinant à certaines carrières (art. 21 et 23).

Loi du 21 mars 1905 Son double but. — La loi du 21 mars 1905, actuellement en vigueur, a eu, comme la précédente, un double but :

1° Réduire encore la durée du service actif, en la ramenant de trois ans à deux ans.

2° Realiser une égalité plus absolue des Français au point de vue du service militaire en supprimant toutes les dispenses que la loi de 1889 avait établies pour des raisons d'humanité, dans

l'intérêt de la haute culture intellectuelle ou pour faciliter le recrutement de certaines carrières.

Principe du recrutement. — Tout Français doit le service militaire personnel :

Pendant deux ans, dans l'armée active ;

Pendant onze ans, dans la réserve de l'armée active :

Pendant six ans, dans l'armée territoriale ;

Pendant six ans, dans la réserve de l'armée territoriale (art. 1er).

Suppression des dispenses. — Ainsi que nous l'avons dit, toutes les dispenses sont supprimées, même celle pour cause de soutien réel de famille. Mais par tempérament à cette dernière mesure, la loi prévoit un secours journalier de 0 fr. 75 par jour, dans la proportion de 8 0/0 du contingent, et en outre des allocations variables, pour 2 0/0 encore du contingent, aux familles des militaires dont le travail est le seul moyen de subsistance des parents (art. 22).

La seule cause d'exemption est l'incapacité physique. Et encore, ceux qui sont reconnus impropres à un service armé peuvent être versés dans les services auxiliaires (bureaux, magasins, hôpitaux militaires, etc.) pour y accomplir leurs deux années de service actif (art. 19).

Devancement d'appel et sursis. — *Devancements d'appel.* — La loi prévoit des devancements d'appel de la part des jeunes gens qui veulent faire leur service militaire à l'âge de 18 ans.

Ces devancements d'appel sont autorisés dans la proportion de 4 0/0 du contingent de la dernière classe incorporée. Pour être admis à ce bénéfice il faut :

1° Avoir dix-huit ans ;

2° N'avoir pas subi de condamnations à six mois au moins ;

3° Etre pourvu du certificat d'aptitude militaire institué par la loi du 8 avril 1903 ;

4° S'engager pour trois ans.

Après deux ans de service actif, l'engagé est renvoyé dans ses foyers à deux conditions ;

1° Qu'il obtienne le certificat d'aptitude aux fonctions de chef de section ; 2° qu'il s'engage à effectuer tous les trois ans pendant la durée de ses obligations militaires, des périodes de quatre semaines, dans la réserve et de deux semaines dans la territoriale (art. 20).

Sursis. — Des sursis renouvelables d'année en année, jusqu'à

l'âge de 25 ans sont accordés aux jeunes gens qui justifient pour l'obtenir d'un motif raisonnable, tiré de l'intérêt de leurs études ou de leur carrière. Ils sont accordés par le conseil de révision.

Elèves des Ecoles nationales. — *Ecoles civiles.* — Les élèves des écoles nationales civiles (école normale, école centrale, école forestière, etc...) jouissent d'une faveur particulière. Ou bien ils font leurs deux années de service avant leur entrée à l'Ecole, et alors, ils servent pendant leur seconde année en qualité de sous-lieutenant de réserve ; ou bien ils font un an de service avant leur entrée à l'Ecole, et à leur sortie : ils complètent leur deuxième année de service en qualité de sous-lieutenant de réserve (art. 23).

Ecoles militaires. — Les élèves de St-Cyr, de Polytechnique et des écoles de santé militaire sont obligés de faire une année de service dans un corps de troupes, aux conditions ordinaires, avant leur entrée dans ces écoles (art. 23).

Des opérations du recrutement. — Le recrutement ne comporte plus que quatre opérations seulement :

1° Le recensement ;

2° La révision ;

3° L'établissement des listes cantonales ;

4° L'immatriculation.

Le tirage au sort a été supprimé comme opération désormais inutile.

1° Recensement. — Il est effectué par les soins du maire, qui, dans chaque commune, tous les ans, du 1er au 15 janvier, dresse la liste des jeunes gens de la commune qui ont atteint 20 ans révolus dans l'année précédente. Ce tableau est dressé à l'aide des registres de l'état civil, des déclarations et des renseignements que le maire peut se procurer.

2° Révision. — *Conseil de révision.* — Le Conseil de révision siège au chef-lieu de canton. Il comprend :

Le préfet, président ; à son défaut, le secrétaire général, et exceptionnellement le vice-président du Conseil de préfecture ou un conseiller de préfecture délégué par le préfet ;

Un conseiller de préfecture, désigné par le préfet.

Un conseiller général et un conseiller d'arrondissement, autres que les élus du canton, désignés par la commission départementale.

Un officier général ou supérieur, désigné par l'autorité militaire.

Ces cinq membres ont voix délibérative. En outre, sont adjoints au conseil, avec voix consultative : un médecin militaire, un sous-intendant militaire et le commandant du recrutement.

Attributions. — Le Conseil de révision a pour attributions :

1° De revoir les opérations du recensement.

2° De statuer sur les exemptions, sur les ajournements, sur le placement dans les services auxiliaires et sur les demandes de sursis.

Voies de recours. — Les décisions du conseil de révision sont sans appel Elles peuvent former l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'Etat pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de loi (art. 29).

En outre, elles peuvent être révisées par le Conseil de révision lui-même dans deux cas : 1° erreur matérielle dans les pièces sur le vu desquelles la décision a été prise ; 2° défaut de justification imputable aux fonctionnaires chargés d'établir les pièces ou de les transmettre (art. 29).

3° **Etablissement de la liste de recrutement cantonal.** — Cette liste, établie par le Conseil de révision, est disposée en sept parties :

1° Les jeunes gens déclarés bons pour le service armé ;
2° Les jeunes gens classés dans les services auxiliaires ;
3° Les engagés volontaires et inscrits maritimes ;
4° Les jeunes gens exclus en raison de leurs condamnations ;
5° Les jeunes gens ajournés d'office ;
6° Les jeunes gens ajournés sur leur demande ;
7° Ceux qui ont obtenu un sursis.

4° **Immatriculation.** — C'est l'opération consistant à porter le nom des jeunes gens inscrits sur les listes de recrutement cantonal sur le registre matricule tenu par le commandant de recrutement dans chaque subdivision de région.

Ce registre mentionne l'incorporation de chaque homme inscrit ou la position dans laquelle il est laissé, et successivement tous les changements qui peuvent survenir dans sa situation jusqu'à sa libération définitive. Tout homme inscrit sur le registre matricule reçoit un livret individuel dit « livret militaire » qu'il doit représenter à toute réquisition de l'autorité civile et militaire.

Engagements et rengagements. — La loi admet des engagements pour trois, quatre ou cinq années, de l'âge de 18 ans à l'âge de 32 ans.

Les rengagements peuvent avoir lieu, de la part des simples

soldats, comme de la part des sous-officiers, afin de renforcer les effectifs ou les cadres. Ils sont encouragés par des primes, une paye supérieure, des pensions de retraite proportionnelle et l'attribution d'emplois civils réservés aux sous-officiers retraités.

II. — *Organisation administrative de l'armée.*

Divisions territoriales. — Au point de vue militaire, la France est divisée en 20 régions de corps d'armée ; le 19e corps est spécialement affecté à l'Algérie ; les départements de la Seine et de Seine-et-Oise forment le gouvernement militaire de Paris ; le département du Rhône et les communes de l'Ain et de l'Isère, rattachées à la place de Lyon, forment le gouvernement militaire de Lyon, qui est confié au général commandant le 14e corps.

Chaque région de corps d'armée comprend un certain nombre de subdivisions, en général huit.

Des deux éléments de l'organisation militaire. — L'organisation militaire se compose de deux éléments distincts.

Un élément actif.

Un élément administratif.

L'*élément actif* est chargé du commandement. Dans chaque corps d'armée il y a un service d'état major, deux divisions d'infanterie, une brigade de cavalerie, une brigade d'artillerie, un bataillon du génie et un escadron du train des équipages.

L'*élément administratif* est chargé de surveiller l'application des règlements militaires et de pourvoir aux besoins de l'armée.

La loi du 16 mars 1882 sur l'administration de l'armée pose comme principe général de cette administration, la séparation des services administratifs en : direction, gestion ou exécution et contrôle.

La direction appartient au corps de l'intendance avec sa hiérarchie particulière depuis l'adjoint à l'intendance jusqu'à l'intendant général.

La gestion ou exécution appartient aux officiers d'administration.

Le contrôle est confié à des officiers qui relèvent directement du ministre.

D'ailleurs ces deux éléments, actif et administratif, sont placés sous l'autorité supérieure de l'état-major général et du ministre de la guerre.

§ 3. — La Marine.

Division. — Comme pour l'armée, il convient de déterminer :

1° Son mode de recrutement ;
2° Son organisation administrative.

I. — *Mode de recrutement.*

Trois modes. — Le recrutement des troupes de la marine est assuré par trois moyens : l'inscription maritime, les engagements volontaires et la conscription militaire ; nous ne parlerons que de l'inscription maritime.

Inscription maritime. — *Origine historique.* — C'est une institution créée par Colbert, et qui astreint tous ceux qui se livrent à la navigation sur mer à servir sur les bâtiments de l'Etat. Cette matière a été réorganisée par la loi du 24 décembre 1896.

Trois classes d'inscrits maritimes. — Cette loi distingue trois classes d'inscrits : les inscrits provisoires, les inscrits définitifs et les inscrits hors de service (art. 9).

Pour être inscrit définitif, il faut avoir 18 ans et avoir accompli dix-huit mois de navigation.

Condition des inscrits définitifs. — Les inscrits définitifs sont assujettis au service de 18 à 50 ans. En temps de paix ils ne sont appelés qu'à l'âge de 20 ans.

La durée de l'assujettissement se divise en deux périodes :

Une période obligatoire qui est de sept ans

Une période de réserve qui comprend le temps de l'assujettissement postérieur à la période obligatoire pendant laquelle les inscrits ne peuvent être appelés que par décret (art. 20).

La période obligatoire se divise elle-même en deux : une durée de service actif de cinq ans, et une durée de disponibilité de deux ans (art. 23).

Compensations accordées aux inscrits. — Comme compensation à ces charges, les inscrits jouissent de différentes faveurs ; notamment, après 50 ans d'âge et 25 ans de navigation, ils ont droit à une pension de demi-solde réversible en partie au profit de la veuve et des orphelins mineurs. Cette pension est servie par la caisse des invalides de la marine, à l'aide d'une retenue sur les

salaires des marins du commerce. Elle a été réglementée à nouveau par la loi du 14 juillet 1908.

II. — *Organisation administrative.*

Divisions territoriales. — Au point de vue maritime, la France est divisée en 5 arrondissements maritimes ayant pour chef-lieu chacun des ports militaires (Toulon, Rochefort, Cherbourg, Lorient et Brest) ; chaque arrondissement est divisé en sous-arrondissements qui se subdivisent à leur tour en quartiers, sous-quartiers et syndicats (Ordonnance du 14 juin 1844).

Autorités. — A la tête de chaque arrondissement se trouve un préfet maritime, ayant rang de vice-amiral commandant en chef une escadre. Il a la direction supérieure de tous les services et établissements de la marine dans son arrondissement. Il a sous ses ordres tous les bâtiments armés de son arrondissement, sauf ceux qui sont placés sous les ordres d'un commandant en chef d'armée, d'escadre ou de division.

Il a sous ses ordres immédiats un major général, un major de la flotte, un commissaire général, un directeur des constructions navales, un directeur de l'artillerie, un directeur du service de santé et un directeur des défenses sous-marines.

A la tête du sous-arrondissement se trouve placé un officier supérieur de l'administration.

Quant aux fonctionnaires et agents préposés aux autres subdivisions maritimes on les appelle administrateurs de l'inscription maritime dans les quartiers, syndics des gens de mer dans les syndicats (Décret du 7 octobre 1902).

CHAPITRE III. — DES SERVICES D'HYGIÈNE ET DE SALUBRITÉ.

Organisation du service. — Le service d'hygiène et de salubrité forme une direction, rattachée au ministère de l'Intérieur, depuis le décret du 5 janvier 1889, et réunie à la direction de l'assistance publique. Le directeur est assisté d'un comité consultatif et d'un inspecteur général.

En outre, dans chaque département, à côté du préfet, siège un conseil départemental d'hygiène ; il existe un conseil semblable auprès du sous-préfet dans chaque arrondissement. Enfin, il peut être créé des commissions d'hygiène dans certains cantons.

Mesures prescrites. — Il n'existe pas actuellement de loi générale sur l'hygiène et la salubrité, mais un grand nombre de lois particulières que nous étudierons sous les rubriques suivantes :

1° Protection des enfants du premier âge ;

2° Police sanitaire ;

3° Réglementation des établissements dangereux, insalubres et incommodes ;

4° Police du travail dans les ateliers et manufactures ;

5° Loi sur la santé publique.

§ 1er. — Protection des enfants du premier âge.

Loi du 23 décembre 1874. — Cette loi, appelée *loi Roussel*, du nom de son principal auteur, tend à protéger la vie et la santé de l'enfant âgé de moins de deux ans, placé moyennant salaire en nourrice, en sevrage ou en garde hors du domicile de ses parents. Cette loi a été complétée par un règlement d'administration publique du 27 février 1888.



Economie générale. — La loi Roussel impose des obligations aux parents et aux nourrices et une surveillance aux autorités administratives.

Obligations des parents. — Les parents qui veulent mettre un enfant en nourrice doivent en faire la déclaration à la mairie. Cette déclaration est portée sur un registre spécial.

Obligations des nourrices. — Toute personne qui veut prendre un enfant en nourrice doit se munir d'un certificat du maire de sa commune, et d'un certificat médical ; un livret lui est délivré gratuitement pour chaque enfant. De plus, la nourrice qui a reçu un enfant, doit en faire la déclaration à la mairie de sa commune dans les trois jours ; même déclaration au cas de retrait de l'enfant ; si l'enfant meurt, déclaration dans les vingt-quatre heures.

Surveillance de l'autorité. — Une surveillance étroite est exercée sur les nourrices par les soins des maires, de commissions locales, de médecins inspecteurs ; enfin le service est dirigé, dans chaque département, sous l'autorité du préfet, par l'inspecteur des Enfants assistés, auprès duquel un comité départemental est appelé à donner des avis et à formuler des vœux.

§ 2. — Police sanitaire.

Police sanitaire contre les épidémies. — Les deux textes de la matière sont la loi du 3 mars 1822 et le règlement d'administration publique du 4 janvier 1896. On sait, d'autre part, que des conventions sanitaires internationales ont été signées : à Venise, en 1892 ; à Dresde, en 1893 ; à Paris, en 1894 (1), en 1906.

Les seules maladies pestilentielles exotiques qui déterminent l'application de mesures sanitaires permanentes sont : le choléra, la fièvre jaune, la peste. D'autres maladies, comme le typhus et la variole, peuvent être l'objet de mesures spéciales exceptionnellement.

Economie générale du décret du 4 janvier 1896.— Les mesures prescrites par le décret sont de trois ordres :

1° *Mesures à prendre au départ du navire.* — Tout navire provenant d'un pays hors d Europe. ou même de certains pays d'Europe, doit être muni d'une patente de santé délivrée par l'autorité compétente du port de départ. La patente peut être nette ou brute (art. 3 à 14, 30 à 34).

2° *Mesures à prendre pendant la traversée.* — Tout bâtiment à vapeur d'au moins 100 voyageurs, qui fait un trajet dont la durée dépasse quarante-huit heures, est tenu d'avoir à bord un médecin sanitaire. Il a pour devoir d'user de tous les moyens possibles pour préserver le navire des maladies pestilentielles exotiques et pour empêcher la propagation de ces maladies lorsqu'elles se déclarent à bord (art 15 à 30, 35 à 48).

3° *Mesures à prendre à l'arrivée.* — Le navire, à son arrivée dans le port de destination, doit être reconnu par l'autorité sanitaire. S'il est suspect, il est soumis à l'*arraisonnement*, c'est-à-dire à une visite approfondie, et, suivant le résultat de cette visite, diverses mesures sont prises : surveillance exercée à l'égard des passagers, désinfection et même isolement dans des lazarets (art. 48 à 100).

Pour assurer l'observation de ces mesures, des taxes sont perçues, des pénalités sont établies, enfin toute une organisation est constituée.

Autorités sanitaires. — Le littoral est divisé en circonscriptions

(1) Voir l'étude détaillée de ces conventions sanitaires dans notre *Manuel de droit international public*, p. 221 et suivantes.

sanitaires subdivisées en agences (agences principales et agences ordinaires) (art. 101 à 126).

A la tête de chaque circonscription est placé un directeur de la santé, docteur en médecine. Il a sous ses ordres des agents principaux, des agents ordinaires et des sous-agents échelonnés le long du littoral. Auprès du directeur fonctionne un conseil sanitaire ; ce service est placé sous l'autorité supérieure du ministre de l'intérieur. Le directeur de la santé est chargé d'assurer l'application des règlements et instructions sur la police sanitaire maritime ; il délivre les patentes de santé pour le port de sa résidence (art. 104.

Police sanitaire contre les épizooties. — Elle forme l'objet de la loi du 21 juillet 1881. Dans chaque département il existe un service des épizooties confié à des médecins vétérinaires ; ce service relève du ministre de l'agriculture auprès duquel fonctionne un comité consultatif.

La loi de 1881 impose l'obligation de déclarer au maire l'existence des maladies contagieuses : au propriétaire de l'animal, à celui qui en a la garde et au vétérinaire qui le soigne. Le préfet, averti par le maire, prend, s'il y a lieu, un arrêté portant *déclaration d'infection*. Cette déclaration peut entraîner, dans les localités qu'elle détermine, l'application des mesures suivantes : 1° l'isolement, la séquestration, la visite, le recensement et la marque des animaux et troupeaux ; 2° l'interdiction de ces localités ; 3° l'interdiction momentanée ou la réglementation des foires et marchés, du transport et de la circulation du bétail, etc.

Dans le cas de certaines maladies, l'abatage des animaux contaminés peut même être ordonné par le maire, le préfet ou le ministre suivant les espèces, moyennant indemnité (art. 7, 8, 17 à 23).

Loi du 12 janvier 1909. — Cette loi a pour but d'organiser le service des épizooties et maladies contagieuses dans chaque département

Pour empêcher la propagation d'épizooties venant de l'étranger, la loi prescrit des visites sanitaires à la frontière ; de plus, elle donne au Gouvernement le droit d'interdire l'entrée en France ou d'ordonner la mise en quarantaine des animaux susceptibles de communiquer une maladie contagieuse et même de prescrire l'abatage, sans indemnité, d'animaux malades ou suspects (art.26).

§ 3. — Réglementation des établissements dangereux, insalubres et incommodes.

Textes. — La réglementation à laquelle sont astreints les établissements dangereux, insalubres et incommodes (fabriques, usines, ateliers etc.), dans un intérêt de sécurité et de salubrité pour les propriétés voisines, a été établie par le décret du 15 octobre 1810.

Division en trois classes des établissements dangereux, insalubres et incommodes. — Le décret du 15 octobre 1810 divise en trois classes les établissements dangereux, insalubres et incommodes :

La première classe comprend : ceux qui doivent être éloignés des habitations particulières ;

La deuxième classe comprend : ceux dont l'éloignement des habitations n'est pas rigoureusement nécessaire, mais dont il importe néanmoins de ne permettre la formation qu'après avoir acquis la certitude que les opérations qu'on y pratique sont exécutées, de manière à ne pas incommoder les propriétaires du voisinage, ni à leur causer des dommages.

La troisième classe comprend : ceux qui peuvent rester sans inconvénient auprès des habitations, mais doivent être soumis à la surveillance de la police (établissements seulement incommodes).

La répartition des divers établissements dans les trois classes est opérée par *décret du chef de l'Etat* rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

Ce tableau général résulte actuellement d'un décret du 3 mai 1886, complété par les décrets des 5 mai 1888 et 15 mars 1890 (1).



Un point commun aux trois classes d'établissements consiste dans la nécessité d'une autorisation. Mais les formes dans lesquelles l'autorisation peut être délivrée par l'autorité compétente varient suivant les diverses classes (2).

(1) Ce classement subit des modifications fréquentes à raison d'un double courant en sens contraire, résultant des progrès de la science et des découvertes nouvelles. D'une part, en effet, des établissements reputés tout d'abord dangereux ont cessé de l'être ou le sont à un moindre degré, et, d'autre part, de nouvelles applications de la science à l'industrie donnent le jour à des établissements qui n'avaient pas été prévus et dont le classement n'avait pas été opéré.

(2) A Paris, c'est le préfet de police qui a qualité pour autoriser les trois classes d'établissements.

I. — Etablissements de la 1re classe.

Définition. — Ce sont ceux qui doivent être éloignés des habitations particulières.

Autorité compétente pour délivrer l'autorisation. — C'est le *préfet* (1) qui a qualité pour délivrer l'autorisation, depuis le décret du 25 mars 1852 sur la *décentralisation administrative.*

Formalités qui doivent précéder l arrêté préfectoral. — Il faut :

1° Une *demande adressée au préfet* désignant le siège de l'établissement, la nature des opérations et un plan en deux expéditions ;

2° *Affichage de la demande* dans toutes les communes, à 5 kilomètres de rayon, pendant un mois ; pendant ce délai, toute personne intéressée, et les maires des communes, peuvent former opposition ; il en est dressé procès-verbal par le maire de chaque commune à l'expiration du délai ;

3° *Enquête administrative* faite par les soins du maire de la commune sur le territoire de laquelle doit être établi le siège de l'établissement (ordonnance du 14 janvier 1815. art. 2) :

4° *Avis du Conseil de préfecture*, obligatoire seulement quand il y a eu des oppositions au cours de l'affichage ou de l'enquête ;

5° *Avis de la Commission sanitaire* de l'arrondissement.

Diverses solutions possibles de l'arrêté préfectoral. — Il peut intervenir l'une de ces deux solutions :

1° Le préfet refuse son autorisation ;

2° Le préfet accorde son autorisation.

Première solution : Le préfet refuse son autorisation (2). — L'industriel lésé peut recourir contre l'arrêté du préfet *directement devant le Conseil d'Etat*, qui statue comme premier et dernier degré de juridiction.

Le délai pour le recours est de *trois mois* depuis la notification de l'arrêté.

Les tiers qui sont intéressés à ce que l'arrêté préfectoral de refus soit maintenu peuvent intervenir à l'instance devant le Conseil d'Etat ; et même si le Conseil d'Etat a levé l'interdiction ils peuvent attaquer son arrêt par *voie de tierce opposition.*

(1) D'après le décret de 1810, il fallait un décret en Conseil d'Etat (art. 2).
(2) On n'accorde qu'une autorisation restreinte.

Deuxième solution : Le préfet accorde son autorisation. — Dans ce cas ce sont les tiers, auxquels cette autorisation peut préjudicier, qui ont la faculté d'attaquer l'arrêté du préfet, et c'est le *Conseil de préfecture* qui est compétent, sauf appel contre sa décision devant le Conseil d'Etat.

Il n'y a pas de délai pour le recours devant le Conseil de préfecture, mais il pourrait y avoir déchéance du recours quand l'établissement a fonctionné librement pendant quelques années (trois ans, d'après une jurisprudence constante).

L'appel devant le *Conseil d'Etat* doit être formé dans un délai de deux mois, depuis la notification de la décision du Conseil de préfecture.

II. — Etablissements de la 2e classe.

Définition. — Ce sont ceux dont l'éloignement des habitations n'est pas rigoureusement nécessaire, mais dont il importe néanmoins de ne permettre la formation qu'après avoir acquis la certitude que les opérations qu'on y pratique sont exécutées de manière à ne pas incommoder les propriétaires du voisinage, ni à leur causer des dommages.

Autorité compétente pour délivrer l'autorisation. — C'est le préfet qui a qualité pour délivrer l'autorisation, *d'après le décret de 1810 même.*

Formalités qui doivent précéder l'arrêté préfectoral. — Elles sont moins nombreuses : on n'exige pas l'*affichage de la demande et l'avis du Conseil de préfecture* n'est jamais obligatoire.

Sur tous les autres points, on suit les règles que nous avons indiquées pour les établissements de la première classe.

III. — Etablissements de la 3e classe.

Définition. — Ce sont ceux qui peuvent sans inconvénient rester auprès des habitations, mais doivent être soumis à la surveillance de la police, établissements simplement *incommodes.*

Autorité compétente pour délivrer l'autorisation. — C'est le *sous-préfet* (art. 2, décret de 1810).

Formalités qui doivent précéder l'arrêté du sous-préfet. — Il doit seulement prendre l'*avis des maires* et de la police locale.

Voies de recours contre l'arrêté du sous-préfet. — Le recours est *toujours* porté devant le *Conseil de préfecture* avec faculté d'appel devant le Conseil d'Etat, que l'arrêté accorde ou

refuse l'autorisation d'ouvrir l'établissement (Décret de 1810, art. 8, § 2).

IV. — Règles communes aux trois classes d'établissements.

Ces règles communes ont trait : 1° au droit de police de l'administration ; 2° à la compétence des tribunaux judiciaires.

A. — Droit de police de l'administration.

Autorité compétente. — C'est le *préfet* (1) qui a qualité pour prendre des mesures de police relativement aux trois classes d'établissements.

En quoi consiste le droit de police du préfet. — En vertu du droit qui lui appartient, le préfet peut :

1° Ordonner la *fermeture* d'un établissement *non autorisé* ;

2° Ordonner la *fermeture* d'un établissement autorisé, lorsque l'industriel ne se *conforme pas* aux *prescriptions* de l'arrêté d'autorisation.

L'arrêté du préfet ordonnant la fermeture d'un établissement peut être attaqué devant le ministre.

Suppression d'un établissement de 1re classe fonctionnant régulièrement en vertu d'une autorisation, pour inconvénient imprévu. — Pour les établissements de 1re classe, l'administration est armée d'un droit plus redoutable encore, qui peut causer la ruine d'un industriel. Elle peut ordonner la suppression d'un établissement fonctionnant régulièrement, en vertu d'une autorisation, pour inconvénient imprévu. Mais cette mesure ne peut avoir lieu que par *décret en Conseil d'Etat*, après avoir entendu la police locale, pris l'avis des préfets et reçu la défense des manufacturiers ou fabricants. La suppression a lieu *sans indemnité* (décret de 1810, art. 12).

B. — Compétence judiciaire.

Définition. — Il y a lieu, suivant les cas, à la compétence du tribunal de simple police, du tribunal civil d'arrondissement, du tribunal de justice de paix.

1° Compétence du tribunal de simple police. — Le tribunal de simple police est compétent, pour prononcer *l'amende* con-

(1) Le maire, en vertu de son droit de police municipale, conserve le pouvoir de prendre certaines mesures dans l'intérêt de la salubrité : par exemple, il peut interdire l'écoulement dans un cours d'eau des eaux nuisibles provenant d'un établissement.

tre les industriels qui *contreviennent* au décret de 1810 en ouvrant sans autorisation un établissement dangereux, insalubre ou incommode, ou bien qui *contreviennent* à l'arrêté préfectoral qui a soumis le fonctionnement de l'établissement à certaines prescriptions (art. 401. § 15, C. pén.).

Mais si l'industriel soulevait une question préjudicielle, touchant au caractère de l'établissement et à la nécessité de l'autorisation préalable pour son ouverture, le tribunal devrait surseoir jusqu'à ce que le Conseil de préfecture ait statué.

2° **Compétence du tribunal civil d'arrondissement.** — Le tribunal civil d'arrondissement est compétent pour connaître des actions en indemnité que les propriétaires voisins d'un établissement, fonctionnant en vertu d'une autorisation régulière, exercent contre l'industriel pour préjudice causé au *fonds*.

L'arrêté d'autorisation ne met pas l'industriel à l'abri de ces demandes en dommages, car il ne constitue de la part de l'administration qu'un simple « *je n'empêche* » sous la réserve des droits des tiers.

3° **Compétence du juge de paix.** — Le juge de paix est compétent pour les demandes en indemnité à raison du préjudice causé aux *fruits et récoltes*, par le fonctionnement d'un établissement régulièrement autorisé.

§ 4. — Police du travail.

Protection des travailleurs. — Le décret de 1810, en réglementant les établissements dangereux, insalubres et incommodes, n'avait en vue que de préserver la sécurité, la salubrité et la commodité des habitations voisines ; il ne s'occupait en aucune façon de l'hygiène et de la sécurité des ouvriers travaillant à l'intérieur de ces établissements. Des lois, d'origine plus récente, tendent au contraire à ce résultat. Ce sont : la loi du 2 novembre 1892, sur le travail des enfants, des filles mineures et des femmes dans les établissements industriels, modifiée en partie par celle du 30 mars 1900, et la loi du 12 juin 1893, concernant l'hygiène et la sécurité des travailleurs dans les établissements industriels.

Réglementation du travail. — Pour étudier rapidement les dispositions de la loi, il convient de déterminer : les établissements et les personnes auxquels elle s'applique, les limitations qu'elle renferme et les mesures qu'elle prend pour en assurer l'observation.

Etablissements visés. — La loi ne s'applique qu'aux établissements industriels, laissant hors de sa portée les magasins (1), les bureaux, les travaux agricoles, les professions ambulantes, etc.

Personnes protégées et mesures de protection. — La loi de 1892 s'applique aux enfants de l'un et de l'autre sexe jusqu'à 18 ans, aux filles mineures de 18 à 21 ans, et enfin aux femmes majeures. Elle ne concerne pas les mâles, à partir de l'âge de 18 ans (2).

Pour les enfants, interdiction de les employer avant 13 ans ; ils ne sont pas encore élevés physiquement et intellectuellement. Cependant, à 12 ans, un enfant aura accès à l'atelier s'il a son certificat d'études primaires et s'il présente un certificat d'aptitude physique (art. 2).

Pour les mineurs de 18 ans et pour les femmes, la durée du travail est limitée à onze heures ; elle a été abaissée à dix heures et demie à partir du 31 mars 1902 et à dix heures à partir du 31 mars 1904.

Interdiction du travail de nuit (de 9 heures du soir à 5 heures du matin), pour les enfants, les filles mineures et les femmes, sauf certains tempéraments nécessaires (art. 4).

Sanction. — Pour assurer l'observation des mesures précédentes, un corps d'inspecteurs est organisé : 11 inspecteurs divisionnaires ayant sous leurs ordres 92 inspecteurs départementaux. Ces inspecteurs ont droit d'entrer à toute heure dans les ateliers, de faire des vérifications et de dresser des procès-verbaux.

Les contraventions donnent lieu à des amendes variant entre 5 fr. et 1.000 fr. (art. 26 à 36).

Bureaux de placement.— La loi du 14 mars 1904 sur les bureaux de placement contient trois prescriptions principales :

1° Elle autorise l'expropriation moyennant indemnité des bureaux de placement existant.

2° Elle interdit aux bureaux de placement maintenus de recevoir de rétribution d'autres personnes que des employeurs ;

3° Elle oblige les communes de plus de 10 000 habitants à entretenir un bureau municipal de placement gratuit.



(1) La loi du 30 décembre 1900 sur le travail des femmes dans les magasins oblige les patrons à mettre des sièges à la disposition du personnel.

(2) Cependant ils sont toujours protégés par le décret-loi de 14 septembre 1848 qui fixe à douze heures le maximum de la journée de travail.

§ 5. — Loi relative à la protection de la santé publique.

But de la loi du 15 février 1902. — Depuis longtemps on avait reconnu l'insuffisance de notre législation en matière d'hygiène et de salubrité. Elle consistait uniquement dans quelques articles de la loi du 16 septembre 1807 sur le dessèchement des marais, dans la loi du 13 avril 1850 sur les logements insalubres et dans les pouvoirs de police conférés au maire et au préfet par la loi municipale du 5 avril 1884 (art. 97 et 99). Le but de la loi du 15 février 1902 a été de doter la France d'une législation sanitaire complète afin d'enrayer les progrès des maladies contagieuses et d'obtenir une diminution de plus en plus grande de la mortalité.

Economie générale de cette loi et division du paragraphe. — La loi de 1902 comporte quatre grandes divisions :

1° Des mesures sanitaires générales ;
2° Des mesures sanitaires relatives aux immeubles ;
3° De l'administration sanitaire ;
4° Dispositions diverses.

Nous allons, sur chacune de ces matières, donner un résumé succinct de la loi.

a) *Des mesures sanitaires générales.*

Enumération. — Les mesures sanitaires générales, qui forment l'objet du chapitre Ier, titre Ier de la loi (art. 1 à 10), concernent le règlement sanitaire, les mesures à prendre en cas d'épidémie, les obligations imposées aux particuliers, les travaux d'assainissement pouvant être imposées aux communes, et les mesures relatives au captage et à la protection des eaux de source.

1° **Du règlement sanitaire municipal.** — Toute commune est tenue d'avoir un règlement sanitaire ayant pour objet : les précautions à prendre pour prévenir ou faire cesser les maladies contagieuses et les prescriptions destinées à assurer la salubrité des maisons et dépendances, des voies privées, closes ou non, des logements loués en garni et autres agglomérations (art. 1er).

Ce règlement est fait par le maire après avis du Conseil municipal ; il doit être approuvé par le préfet après avis du Conseil départemental d'hygiène (1).

(1) Sur ce point, la loi de 1902 déroge à la loi municipale. En effet

Si dans le délai d'un an à partir de la promulgation de la loi, une commune n'a pas de règlement sanitaire, il lui en est imposé un d'office par le préfet après avis du Conseil départemental d'hygiène (art. 2) (1).

Les communes peuvent se former en syndicat pour l'exécution des mesures sanitaires et adopter les mêmes règlements.

2° **Mesures à prendre en cas d'épidémie.** — *Distinction.* — Au cas d'épidémie, la loi distingue suivant qu'elle est locale ou suivant qu'elle menace tout ou partie du territoire français.

Epidémie locale. — Dans le premier cas, le préfet peut ordonner l'exécution immédiate des mesures sanitaires prescrites par le règlement sanitaire de la commune. Au préalable, l'urgence doit être constatée par un arrêté du maire ou, à son défaut, par un arrêté du préfet, que cet arrêté spécial s'applique à une ou plusieurs personnes ou qu'il s'applique à tous les habitants de la commune.

Epidémie générale. — Dans le second cas, si les moyens de défense locaux sont reconnus insuffisants, un décret du Président de la République détermine, après avis du comité consultatif d'hygiène publique de France les mesures propres à empêcher la propagation de cette épidémie. Il règle les attributions, la composition et le ressort des autorités et administrations chargées de l'exécution de ces mesures, et leur délègue, pour un temps déterminé, le pouvoir de les exécuter. Les frais d'exécution de ces mesures, en personnel et en matériel, sont à la charge de l'Etat. Les décrets et actes administratifs qui prescrivent l'application de ces mesures sont exécutoires dans les vingt-quatre heures, à partir de leur publication au *Journal officiel* (art. 8).

3° **Obligations imposées aux particuliers.** — *Enumération.* — Les obligations imposées aux particuliers sont relatives à la déclaration des maladies contagieuses, à la vaccination et à la revaccination, et à la désinfection.

Déclaration des maladies contagieuses. — Tout docteur en mé-

d'après la loi du 5 avril 1884 les règlements de police du maire ne sont soumis ni à l'avis du Conseil municipal ni à l'approbation du préfet qui peut seulement les suspendre ou les annuler. Cette dérogation s'explique par les pouvoirs considérables que la loi nouvelle accorde aux municipalités.

(1) C'est encore une dérogation à la loi municipale, d'après laquelle la substitution du préfet au maire exige une mise en demeure préalable du maire ; tandis qu'ici il suffit de l'expiration d'un certain délai.

decine, officier de santé ou sage-femme est tenu de faire la déclaration des maladies contagieuses dont la liste est dressée par un décret rendu sur rapport du Ministre de l'intérieur, après avis de l'Académie de médecine et du Comité consutatif d'hygiène publique de France. Ce décret a été rendu en 1903. Un arrêté du Ministre de l'intérieur, après avis de l'Académie de médecine et du Comité consultatif d'hygiène publique de France, fixe le mode de la déclaration. Cet arrêté a été publié le 10 mai 1903 (art. 4 et 5).

Vaccination et revaccination obligatoires. — La loi prescrit la vaccination antivariolique, au cours de la première année de la vie, ainsi que la revaccination au cours de la onzième et de la vingt et unième année. Les parents ou tuteurs sont tenus personnellement de l'exécution de cette mesure (art. 6).

Désinfection obligatoire. — La désinfection est obligatoire pour tous les cas de maladies dont la déclaration est prescrite par les règlements. Les mesures de désinfection ne sont pas laissées aux soins des particuliers qui ne disposeraient pas des appareils convenables pour cet usage. Ces mesures sont mises à exécution par les soins de l'autorité municipale, dans les communes de 20.000 habitants et au-dessus, et dans les autres communes par les soins d'un service départemental (art. 7).

4° **Travaux d'assainissement pouvant être imposés aux communes.** — Lorsque, pendant trois années consécutives, le nombre des décès dans une commune a dépassé le chiffre de la mortalité moyenne de la France, le préfet est tenu de charger le Conseil départemental d'hygiène de procéder, soit par lui-même, soit par la commission sanitaire de la circonscription à une enquête sur les conditions sanitaires de la commune. Si l'enquête démontre que des travaux d'assainissement sont nécessaires, le préfet, après une mise en demeure à la commune non suivie d'effet, invite le Conseil départemental d'hygiène à délibérer sur l'utilité et la nature des travaux jugés nécessaires. L'affaire peut être soumise au Comité consultatif d'hygiène publique de France, devant lequel le maire est invité à présenter ses observations. L'avis du Conseil départemental peut être porté devant le Comité consultatif d'hygiène publique de France. Après quoi la commune est mise en demeure de dresser le projet et d'exécuter les travaux. Si cette mise en demeure reste sans effet, un décret rendu en Conseil d'Etat ordonne les travaux et en détermine les conditions d'exécution. Mais la dépense ne peut être mise à la charge de la commune que par une loi (art. 9).

5° **Mesures relatives au captage et à la protection des eaux de source.** — *En ce qui concerne le captage des sources d'eau potable*, la loi décide que cette opération pourra être déclarée d'utilité publique par un arrêté préfectoral après enquête, lorsque le débit de la source ne dépasse pas deux litres par seconde. L'indemnité d'expropriation est déterminée par le petit jury comme en matière de chemins vicinaux.

En ce qui concerne la protection des eaux de source, la loi édicte des mesures utiles. Lorsqu'une commune acquiert une source par voie d'expropriation, le décret qui déclare l'utilité publique pourra déterminer un périmètre de protection contre la pollution de la dite source. Dans l'étendue de ce périmètre il est interdit d'épandre des engrais humains et de forer des puits sans l'autorisation du préfet. La servitude qui frappera ainsi les terrains donnera lieu à une indemnité dont le montant sera déterminé par le jury d'expropriation.

La loi ajoute que le droit à l'usage d'une source implique pour la commune le droit de curer cette source, de la couvrir et de la garantir contre toutes les causes de pollution, mais non celui d'en dévier le cours par des tuyaux ou rigoles (art. 10).

b) *Mesures sanitaires relatives aux immeubles.*

Objet du chapitre II. — Le chapitre II de la loi de 1902 est destiné à remplacer la loi du 13 avril 1850 sur les logements insalubres, dont les dispositions étaient reconnues insuffisantes par tout le monde. Ce chapitre se réfère à deux ordres de matières : aux constructions d'immeubles et aux mesures à prendre à l'égard des immeubles insalubres.

I. Construction d'immeubles. — Dans les agglomérations de 20.000 habitants et au-dessus, aucune habitation ne peut être construite sans une autorisation du maire constatant que, dans le projet qui lui est soumis, les conditions de salubrité prescrites par le règlement sanitaire de la commune sont observées.

Si, dans les vingt jours à partir du dépôt de la demande à la mairie, le maire n'a pas pris de décision, le propriétaire pourra se considérer comme autorisé à commencer les travaux.

Si le maire refuse l'autorisation de bâtir, le propriétaire a le droit de s'adresser au préfet qui pourra l'autoriser à construire (art. 11).

Cette réglementation existait déjà pour Paris, en vertu du

décret du 26 mars 1852 ; mais il n'existait rien de semblable pour les autres communes.

II. Mesures à prendre à l'égard des immeubles insalubres. — On peut résumer ainsi les dispositions de la loi de 1902 :

1° Lorsqu'un immeuble, bâti ou non, attenant ou non à la voie publique est dangereux pour la santé des occupants ou des voisins, le maire, ou à son défaut le préfet, invite la Commission sanitaire à donner son avis sur l'utilité et la nature des travaux à exécuter et sur l'interdiction d'habitation partielle ou totale (1) ;

2° Les intéressés sont invités à présenter leurs observations devant la Commission sanitaire et sont appelés aux visites et constatations des lieux. La Commission sanitaire rend son avis.

3° Si cet avis est contraire aux propositions du maire, le préfet peut, s'il le juge convenable, consulter le Conseil départemental d'hygiène. Les intéressés sont également appelés à y faire entendre leurs réclamations ;

4° Conformément à l'avis de la Commission sanitaire ou du Conseil départemental, le maire (2) prend un arrêté ordonnant les travaux de salubrité qui ont été jugés nécessaires ou portant interdiction d'habiter. Dans ce dernier cas, l'arrêté municipal doit être approuvé par le préfet (3) Le propriétaire est mis en demeure de s'y conformer dans un délai déterminé (art. 12) ;

5° Un recours contre l'arrêté du maire est ouvert aux intéressés devant le Conseil de préfecture dans le mois qui suit la notification de l'arrêté, recours suspensif (art. 13) ;

6° A défaut de recours ou s'il est rejeté, les intéressés doivent obtempérer à l'arrêté du maire.

Si les travaux prescrits ne sont pas exécutés dans le délai imparti, les intéressés sont poursuivis devant les tribunaux de simple police qui autorise le maire à faire exécuter les travaux d'office à leurs frais, sans préjudice d'une amende de 1 à 5 francs.

(1) Sur tous ces points la loi de 1902 innove. La loi de 1850 ne s'appliquait qu'aux immeubles bâtis ; — et seulement à ceux occupés par un locataire et non par le propriétaire lui-même. D'autre part, la commission des logements insalubres, que les communes n'étaient pas tenues d'avoir, ne pouvaient agir que sur une plainte d'un locataire ; elle ne pouvait pas opérer d'office.

(2) D'après la loi de 1850, c'était le Conseil municipal qui ordonnait l'exécution des travaux jugés nécessaires par la commission des logements insalubres.

(3) D'après la loi de 1850, c'était le Conseil de préfecture qui avait qualité pour ordonner l'interdiction définitive et absolue d'habiter.

En cas d'interdiction d'habitation, s'il n'y est pas fait droit, il n'y a plus contravention mais délit ; la peine encourue est une amende de 16 à 500 francs ; le tribunal correctionnel est seul compétent ; il autorise le maire à faire expulser, aux frais des délinquants, les occupants de l'immeuble (art. 14) (1) ;

7° Le recouvrement des dépenses, que la commune peut avoir à avancer, est garanti par un privilège sur les revenus de l'immeuble qui prend rang après les privilèges énoncés aux articles 2101 et 2103 du Code civil (art. 15) ;

8° Enfin, pour encourager l'exécution des travaux prescrits, la loi décide que les ouvertures pratiquées pour l'exécution des mesures d'assainissement sont exemptes de la contribution des portes et fenêtres pendant cinq années consécutives, à partir de l'achèvement des travaux (art. 17). En outre, lorsque, par suite de l'application des mesures précédentes, il y a lieu à résiliation des baux, cette résiliation n'emporte, en faveur des locataires, aucuns dommages-intérêts (art. 17).

c) *De l'administration sanitaire.*

Des différents organes sanitaires. — Pour assurer l'exécution de ses dispositions, la loi de 1902 a réorganisé sur de nouvelles bases les conseils sanitaires existant déjà : au ministre de l'intérieur, le comité consultatif d'hygiène publique de France ; dans chaque département, un conseil départemental d'hygiène ; des commissions sanitaires et des bureaux municipaux d'hygiène.

Du comité consultatif d'hygiène publique de France. — *Sa composition.* — Cette composition a été modifiée par la loi du 29 janvier 1906 (art. 2) modifiée elle-même par la loi du 25 novembre 1908. Le comité consultatif comprend des membres de droit, et 22 membres nommés par le ministre de l'intérieur, 5 sur présentation de divers corps, 2, dont l'un ouvrier et l'autre patron, sur présentation du Conseil supérieur du travail, et 15 sans présentation ; il comporte, en outre, des auditeurs. Comme le conseil supérieur de l'instruction publique, il comporte une section permanente (art. 25).

Ses attributions. — Il a pour mission de délibérer sur toutes

(1) Ce droit pour l'administration d'assurer par des moyens directs l'exécution des mesures de salubrité jugées nécessaires est l'innovation la plus importante et la plus heureuse de la loi de 1902. La loi de 1850 ne contenait d'autre sanction qu'une amende dérisoire, le propriétaire préférait toujours subir l'amende que d'exécuter les travaux ; en sorte qu'en pratique la loi était une vraie lettre morte.

les questions intéressant l'hygiène publique, l'exercice de la médecine et de la pharmacie, les conditions d'exploitation ou de vente des eaux minérales sur lesquelles il est consulté par le gouvernement.

Il est nécessairement consulté sur les travaux publics d'assainissement ou d'amenée d'eau d'alimentation des villes de plus de 5.000 habitants et sur le classement des établissements classés.

Il est spécialement chargé du contrôle de la surveillance des eaux captées, en dehors des limites de leur département respectif, pour l'alimentation des villes (art. 25).

Du Conseil départemental d'hygiène. — *Sa composition.* — Il comprend 10 membres au moins et 15 au plus, parmi lesquels 2 conseillers généraux élus par leurs collègues, 3 médecins, 1 pharmacien, 1 ingénieur en chef, 1 architecte et 1 vétérinaire. A l'exception des conseillers généraux, tous les membres sont nommés par le préfet pour quatre ans, avec renouvellement par moitié tous les deux ans. Le préfet est président de droit.

Ses attributions. — Nous les avons indiquées au fur et à mesure dans nos développements précédents.

Des commissions sanitaires. — *Composition.* — Cette composition a été remaniée par la loi du 29 janvier 1906 (art. 1er). D'après cette loi, la commission sanitaire comprend : 5 membres au moins, 9 au plus, parmi lesquels doivent figurer : 1 conseiller général élu par ses collègues et au moins, 1 médecin, 1 pharmacien, 1 architecte, ou un technicien d'une compétence analogue, 1 vétérinaire. Sauf le conseiller général, ils sont nommés par le préfet pour quatre ans avec renouvellement par moitié tous les deux ans.

Le sous-préfet est président de droit de la commission sanitaire. Ce qui fait supposer que cette commission correspondra toujours à l'arrondissement bien que la loi ait laissé au Conseil général, dans chaque département, le soin de déterminer la circonscription à laquelle correspond chaque commission sanitaire.

Attributions. — Comme pour le Conseil départemental nous renvoyons sur ce point à nos explications précédentes.

Du bureau d'hygiène. — Enfin, dans les villes de 20.000 habitants et au dessus et dans les communes d'au moins 2.000 habitants, qui sont le siège d'un établissement thermal, il doit exister sous le nom de bureau d'hygiène, un service municipal, chargé, sous l'autorité du maire, de l'application des dispositions de la loi de 1902.

De l'organisation du service sanitaire dans chaque département. — Dans chaque département est organisé un service d'hygiène publique. L'organisation de ce service est confié au Conseil général qui prend à ce sujet des délibérations définitives. Il délibère notamment sur la division du département en circonscriptions sanitaires, pourvues chacune d'une commission sanitaire, sur la composition, le mode de fonctionnement, la publication des travaux et les dépenses du Conseil départemental et des commissions sanitaires.

A défaut par le Conseil général de statuer, il y est pourvu par décret rendu en Conseil d'Etat (art. 20) (1).

d) *Dispositions diverses.*

Leur objet. — Elles sont relatives aux dépenses et aux pénalités.

Dépenses. — Les dépenses rendues nécessaires par la loi de 1902, notamment celles causées par la destruction des objets mobiliers, sont obligatoires. En cas de contestation sur leur nécessité, il est statué par décret rendu au Conseil d'Etat.

Ces dépenses sont réparties entre les communes, les départements et l'Etat, suivant les règles établies par les articles 27, 28 et 29 de la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite.

Toutefois les dépenses d'organisation du service de désinfection dans les villes de 20.000 habitants et au-dessus sont supportées

1) *Règles particulières à la ville de Paris et au département de la Seine.* — La loi du 15 février 1902 avait réglé l'application à Paris des mesures de protection pour la santé publique. Mais on s'ést vite a perçu que ses dispositions ne pouvaient pas s'appliquer telles qu'elles avaient été édictées. Elle a été modifiée par la loi du 7 avril 1903, qui a réparti les attributions sanitaires entre les deux préfets de la manière suivante : le préfet de la Seine a tout ce qui cencerne la salubrité des habitations et dépendances, sauf les garnis ; la salubrité dss voies privées ; le captage et la distribution des eaux ; la désinfectiou, la vaccination et le transport des malades. Le préfet de police a la surveillance sanitaire des garnis ; les mesures sanitaires relatives aux maladies contagieuses, les contraventions relatives à la vaccination et revaccination, sans préjudice des attributions résultant des lois antérieures qui sont maintenues. Le préfet de la Seine est assisté de la commission des logement insalubres ; le préfet de police des commissions d'hygiène d'arrondissement existant déjà. L'un et l'autre sont assistés, dans la mesure de leurs attributions, du Conseil d'hygiène publique et de salubrité de la Seine qui fait fonction de Conseil départemental d'hygiène.

par les villes et par l'Etat dans les proportions établies au barême du tableau A annexé à la loi de 1893. Celles d'organisation du service départemental de désinfection sont supportées par le département et par l Etat dans les proportions établies au barême du tableau B.

Pour faire face à ces dépenses de désinfection, des taxes seront établies par un règlement d'administration publique.

Pénalités — Enfin, la loi établit différentes peines pour assurer la sanction des règlements sanitaires et des principales prescriptions qu'elle édicte, notamment en ce qui concerne la déclaration des maladies contagieuses, la vaccination et la revaccination, la désinfection, etc.

** CHAPITRE IV. — LE RÉGIME DES CULTES.

Division. — Nous étudierons ;

§ 1. — La séparation des Eglises et de l'Etat.

§ 2. — Le régime des congrégations religieuses.

§ 1. — La séparation des Eglises et de l'Etat.

Division. — Nous étudierons :

a) La législation antérieure à la loi du 9 décembre 1905.

b) L'économie générale de la loi du 9 décembre 1905.

c) Les conséquences de la loi du 9 décembre 1905.

a) *Législation antérieure à la loi du 9 décembre* 1905.

Cultes reconnus. — Textes en vigueur. — Avant la loi du 9 décembre 1905, qui a opéré la séparation des Eglises et de l'Etat, il existait en France quatre cultes reconnus :

1° Le culte catholique régi par le Concordat du 26 messidor an IX et par les articles organiques contenus dans la loi du 18 germinal an X ;

2° Le culte protestant de l'Eglise réformée, régi par les articles organiques de la loi du 18 germinal an X et par le décret-loi du 22 mars 1852 ;

3° Le culte protestant de la Confession d'Augsbourg, régi par la loi du 1er août 1879 ;

4° Le culte israélite, régi par différents textes : décret du 17 mars 1808, loi du 8 février 1831, ordonnance royale du 25 mai 1844.

Organisation du culte catholique. — La France était divisée en archevêchés ou arrondissements métropolitains au nombre de 18, les archevêchés en évêchés ou diocèses, au nombre de 72, les diocèses en paroisses et en succursales.

Les archevêques et les évêques étaient nommés par décret et recevaient du pape l'investiture canonique.

Les curés de canton étaient nommés par les évêques avec l'agrément du gouvernement.

Les desservants des succursales et les vicaires étaient nommés et révoqués par les évêques.

Près de chaque archevêque ou évêque existait un chapitre de chanoines nommés par lui, avec l'agrément du gouvernement et formant un conseil consultatif.

Organisation des cultes protestants. — La circonscription essentielle est la paroisse. Elle est administrée par un conseil presbytéral, composé d'un pasteur et de membres laïques élus par les fidèles inscrits sur le registre paroissial.

Au-dessus était le consistoire. Il comprenait le conseil presbytéral du chef-lieu, et des délégués des conseils presbytéraux de la circonscription. C'était le consistoire qui nommait les pasteurs avec l'agrément du gouvernement.

Entre les deux églises protestantes existait cette différence que l'Eglise réformée avait un conseil central représentant l'Eglise auprès du gouvernement, tandis que l'Eglise de la Confession d'Augsbourg, dont les adhérents sont peu nombreux, avait des synodes particuliers formés par le groupement de plusieurs consistoires.

Organisation du culte israélite. — Il avait un consistoire central avec un grand rabbin et 9 membres laïques élus.

Le grand rabbin était élu par le consistoire central augmenté de délégués des circonscriptions consistoriales. Il y avait neuf consistoires départementaux et trois en Algérie. Ils se composaient d'un rabbin, choisi par le consistoire central, et de 4 membres laïques élus. Enfin, il y avait des rabbins communaux, nommés par les consistoires départementaux et des ministres officiants (Mohel, chargé de la circoncision, Schohet, chargé de tuer les animaux destinés à la nourriture).

Avantages concédés aux cultes reconnus. — Les cultes reconnus jouissaient de deux avantages principaux :

1° Les ministres des cultes reconnus étaient salariés par l'Etat

2° L'Etat et les communes étaient assujettis à des charges par-

ticulières en ce qui concerne les édifices consacrés au culte et le logement de ses ministres.

Droit d'intervention de l'Etat dans le fonctionnement des cultes reconnus. — En retour de ces avantages, l'Etat se réservait un droit d'intervention dans le fonctionnement des cultes reconnus, qui se traduisait par les mesures suivantes :

1° Le gouvernement concourait à la nomination des évêques et des curés, et approuvait l'élection des ministres des autres cultes.

2° Il pouvait, par mesure disciplinaire, suspendre le traitement des ministres du culte.

3° Il pouvait déférer au Conseil d'Etat, par voie de recours pour abus, les actes des ministres du culte entachés d'excès de pouvoir, ou contraires aux lois de la République.

b) *Etude de la loi de séparation du* 9 *décembre* 1905.

Historique de la loi (1). — La loi sur la séparation des Eglises et de l'Etat est le résultat d'un long travail parlementaire, commencé en 1881 et terminé en 1905. Trois hommes politiques ont attaché leur nom à cette réforme : à la Chambre, MM. Ferdinand Buisson, président de la Commission, et Aristide Briand, rapporteur, et au Sénat M. Maxime Lecomte, rapporteur. Le texte définitif de la loi a été la fusion de la proposition élaborée par la Commission de la Chambre, du projet présenté le 10 novembre 1904, par le ministère Combes, et enfin du projet établi par le ministère Rouvier le 9 février 1905.

La loi a été complétée par trois règlements :

L'un, du 29 décembre 1905, sur la confection des inventaires prescrite par l'article 3 de la loi ;

L'autre, du 19 janvier 1906, sur les pensions viagères et allocations temporaires accordées aux ministres des cultes ;

Le troisième, du 16 mars 1906, sur le fonctionnement des associations cultuelles,

Idée générale de la loi. — L'idée fondamentale de cette loi

(1) Trois incidents ont précipité le vote de cette loi : 1° le conflit élevé en 1901 par le Pape au sujet de la nomination de plusieurs évêques agréés par le gouvernement français. Le Pape émit la prétention que le gouvernement avait simplement le droit de lui présenter une liste de candidats (*nobis nominavit*) et non de les nommer lui-même (*nominavit*) ; 2° le conflit élevé au sujet de l'évêque de Dijon, convoqué devant le St-Office, et de l'évêque de Laval, suspendu par le Pape, au mépris du concordat ; 3° la protestation adressée par le Pape aux puissances contre la visite du Président de la République au roi d'Italie dans la ville de Rome.

a été de briser les liens qui unissaient l'Eglise et l'Etat, et de réaliser, dans une certaine mesure, la formule célèbre du grand ministre italien Cavour « l'Eglise libre dans l'Etat libre ».

Vue d'ensemble de la loi. — On peut ramener à six propositions les dispositions de la loi de 1905 :

1° L'Etat reconnaît la liberté de conscience et la liberté des cultes ;

2° L'Etat ignore les Eglises ;

3° L'Etat ne salarie, ni ne subventionne aucun culte ;

4° L'Etat exerce un droit de police sur les cultes ;

5° Les établissements publics religieux actuellement existants sont remplacés par des associations cultuelles ;

6° Les biens possédés par les établissements publics supprimés sont attribués aux associations cultuelles.

Nous allons développer ces six propositions.

1re proposition : Proclamation de la liberté de conscience et de la liberté des cultes. — Dans son article 1er la loi proclame la liberté de conscience, c'est-à dire la liberté du for intérieur. Elle garantit le libre exercice du culte, sous réserve du droit de police de l'Etat.

Par application de ce principe, l'article 31 prononce des peines contre ceux qui emploient des menaces ou des violences pour déterminer une personne à exercer ou à s'abstenir d'exercer un culte (1).

2e proposition : L'Etat ignore les Eglises. — L'Etat moderne est purement laïque ; il se désintéresse de tout dogme religieux.

Il n'est pas antireligieux, il est areligieux (2).

Voici les conséquences qui en découlent logiquement.

1° L'Etat n'intervient plus dans les nominations des ministres du culte. Désormais, le Pape nommera seul les évêques ; les évêques désigneront à leur tour les curés, sans que le gouvernement ait à s'en occuper.

(1) Ce principe comporte deux autres sanctions : 1° sanction civile, basée sur l'article 1382, se traduisant par une condamnation à des dommages-intérêts contre l'auteur d'un délit civil ; 2° sanction administrative, consistant dans un recours pour excès de pouvoir pour violation de la loi ou pour détournement de pouvoir contre tout acte de l'administration contraire à la liberté de conscience ou à la liberté des cultes (Hauriou, *op. cit.*, 6e édition, p. 865).

(2) Discours de M. Briand à la séance de la Chambre des députés du 9 novembre 1906. — Voir cependant en sens contraire le discours de M. Viviani à la séance de la veille (8 novembre 1906).

2° L'ambassade française au Vatican est supprimée. Son rôle consistait principalement à négocier avec le Saint-Siège au sujet du choix des candidats aux sièges épiscopaux. Par voie de réciprocité le Pape n'a plus de représentant officiel accrédité auprès du gouvernement français.

3° Les ministres du culte cessent d'être investis d'un caractère officiel, et ils ne peuvent plus figurer en cette qualité dans les cérémonies et dans les réceptions officielles (1).

Les évêques peuvent sortir de France sans autorisation du gouvernement. Le recours pour abus est supprimé. La publication des actes du Saint-Siège n'est plus soumise à aucune autorisation de la part du gouvernement français.

Toutes ces conséquences ne sont pas consacrées expressément par les textes de la loi ; mais elles en découlent logiquement.

4° Il n'existe plus désormais d'établissements publics relatifs aux cultes. Les fabriques, consistoires, etc., sont supprimés pour l'avenir (art. 2 *in fine*).

3e proposition : L'Etat ne salarie, ni ne subventionne plus aucun culte. — *Conséquences du principe.* — Par application de ce principe, il résulte ;

1° Que désormais, les ministres du culte ne recevront plus de traitement de l'Etat. Le budget des cultes est supprimé, et son montant réparti entre les communes, au fur et à mesure des disponibilités, sous réserve des charges transitoires (art. 41) ;

2° Que les communes ne seront plus tenues de pourvoir au logement des curés ou desservants, ni aux réparations des édifices consacrés au culte.

Il est même formellement interdit à l'Etat, aux départements et aux communes d'accorder des subventions au culte (art. 19 *in fine*).

Tempéraments à titre de mesures transitoires. — *Enumération.* — Par tempérament au principe et par mesure transitoire, l'Etat accorde aux ministres des cultes des pensions, des allocations et le logement.

Des pensions (*art.* 11). — A ceux qui ont 30 ans de service et 60 ans d'âge, les trois quarts de leur traitement antérieur ;

La moitié, à ceux qui ont 45 ans d'âge et 20 ans de service, sans que la pension puisse être supérieure à 1.500 francs.

(1) Dans ce sens consulter le décret du 16 juin 1907 sur les cérémonies publiques abrogeant le décret du 24 messidor an XII.

Des allocations (*art.* 11). — A ceux qui ne remplissent pas les conditions précédentes, dans la proportion suivante :

Traitement entier pendant la 1re année ;
Les deux tiers — 2e —
La moitié — 3e —
Le tiers — 4e —

La durée est doublée pour les communes de moins de 1.000 habitants.

Logement (*art.* 14). — Les archevêchés, les évêchés et les presbytères, ainsi que les grands séminaires et les facultés de théologie protestante, sont laissés gratuitement à la disposition des Eglises dans la mesure suivante :

Les évêchés et archevêchés, pendant deux ans, les presbytères et autres bâtiments, pendant cinq ans. Les indemnités de logement incombant aux communes, à défaut de presbytère, restent à leur charge pendant cinq ans.

Exception. — Deux exceptions formelles aux principes précédents concernent les aumôneries et les édifices consacrés au culte.

Aumôneries (*art.* 2). — La loi autorise le maintien au budget des dépenses relatives à des services d'aumônerie pour assurer le libre exercice des cultes dans les lycées, prisons, asiles, hospices etc.

Edifices consacrés au culte. — Les édifices consacrés au culte, qui sont la propriété de l'Etat, des départements et des communes sont mis gratuitement, ainsi que les objets mobiliers les garnissant, à la disposition des Eglises (art. 12 et 13).

4e proposition : L'Etat exerce un droit de police à l'égard des cultes. — Voici les principales dispositions concernant la police des cultes ;

a) Publicité des réunions pour la célébration du culte, en vertu d'une simple déclaration faite une fois par an (art. 25).

b) Interdiction de tenir des réunions politiques dans les églises consacrées au culte (art. 26).

c) Les processions extérieures et les sonneries des cloches soumises au pouvoir réglementaire du maire (art. 27).

d) Interdiction pour l'avenir d'élever ou d'apposer des emblèmes religieux en dehors des édifices consacrés au culte et des cimetières (art. 28 et 29).

e) Pénalités édictées contre les atteintes à la liberté des cultes, et aussi contre les diffamations à l'égard des fonctionnaires pu-

blics ou les provocations à la désobéissance aux lois de la part des ministres du culte (art. 32 à 35).

5e proposition : L'exercice du culte sera assuré par des associations cultuelles substituées aux anciens établissements publics religieux. — *Idée générale.* — A la place des fabriques, consistoires, synodes, etc., qui sont abolis pour l'avenir, seront instituées des associations cultuelles, dont la loi a déterminé les règles de formation, les ressources et auxquelles elle a imposé certaines prescriptions.

****Conditions de formation des associations cultuelles.* — Pour être légalement constituées les associations cultuelles doivent remplir les quatre conditions suivantes :

1° Elles doivent avoir pour objet exclusif de subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice public d'un culte (art. 18 et 19) ;

2° Elles doivent se conformer aux règles d'organisation générale du culte dont elles se proposent d'assurer l'exercice (art. 4). Par là le législateur laisse intacte l'organisation particulière de chaque culte et interdit à l'Etat ou aux laïques d'y toucher soit dans le présent, soit dans l'avenir. La loi garantit donc l'organisation monarchique et hiérarchique du culte catholique ainsi que l'organisation démocratique et élective des cultes protestant et israélite ;

3° Chaque association cultuelle devra comprendre un nombre minimum de membres variant suivant la population :

7 membres, dans les communes de 1.000 habitants.
15 » » 1.000 à 2.000 habitants.
25 » » au-delà de 20.000 habitants.

Tous ces membres doivent être majeurs, de l'un ou de l'autre sexe, français ou étrangers, domiciliés ou résidant dans la circonscription desservie. D'ailleurs, ce sont les statuts de chaque association qui déterminent les conditions auxquelles est subordonnée l'entrée dans l'association. Cependant la loi entend réserver à chaque membre le droit de s'en retirer en tout temps, après paiement des cotisations échues et de celles de l'année courante, nonobstant toute clause contraire (art. 19) ;

Il doit y avoir déclaration avec dépôt de deux exemplaires des statuts à la préfecture où à la sous-préfecture où l'association a son siège social conformément à l'article 5 de la loi du 1er juillet 1901 sur les associations (art. 18).

Recettes des associations cultuelles. — Elles comprennent :

1° Les cotisations des membres, conformément à l'article 6 de la loi de 1901 ;

2° Le produit des quêtes et collectes pour les frais du culte ;

3° Les rétributions pour les diverses cérémonies du culte (article 19) ;

4° Les fondations pour cérémonies et services religieux.

Mesures de précaution prises à l'égard des associations cultuelles. — Pour contenir les associations cultuelles dans leur sphère particulière, la loi de 1905 a édicté les règles suivantes :

1° Ces associations ont pour but exclusif l'exercice du culte et ne peuvent consacrer leurs ressources à aucun autre objet (art. 19 et 22).

2° Les actes de gestion financière et d'administration accomplis par les directeurs doivent être présentés chaque année, au contrôle et à l'approbation de l'assemblée générale des membres de l'association (art. 19) ;

3° Les associations tiennent un état de leurs recettes et de leurs dépenses ; elles dressent chaque année le compte financier de l'année écoulée et un inventaire des biens meubles et immeubles. Le contrôle financier est exercé par l'administration des domaines et par l'inspection des finances (art. 21) ;

4° La loi autorise les associations cultuelles à constituer un fonds de réserve avec leurs ressources disponibles, mais elle en limite strictement le montant et en détermine rigoureusement l'emploi (art. 22).

Unions d'associations. — Les associations cultuelles peuvent former des unions ayant une administration ou une direction centrale. Elles sont soumises aux mêmes règles que les associations ordinaires au point de vue du fonctionnement et du contrôle (art. 20).

Sanction des règles précédentes. — La loi prévoit une double sanction de ses prescriptions : une sanction pénale et une sanction civile.

La sanction pénale consiste dans une amende de 16 à 200 francs, doublée en cas de récidive contre les directeurs ou administrateurs d'une association ou d'une union pour contravention aux articles 18 à 22.

La sanction civile est la dissolution de l'association ou de l'union prononcée par le tribunal civil dans les mêmes cas.

En outre, au cas de contravention aux règles relatives au fonds de réserve de l'article 22-1°, le tribunal pourra ordonner le

versement de l'excédent constaté aux établissements communaux d'assistance ou de bienfaisance (art. 23).

***6e proposition. — **Attribution des biens actuellement possédés par les établissements religieux.** — *Mesure préparatoire.* — *Inventaire.* — En vue de préparer le transfert des biens actuellement possédés par les établissements religieux, la loi a prescrit aux agents de l'administration des domaines de procéder à un inventaire descriptif et estimatif contradictoirement avec les représentants de ces établissements (art. 3).

Biens appartenant aux établissements religieux. — Les biens appartenant à ces établissements seront transférés aux associations cultuelles à charge par elles de payer leurs dettes (art. 4 et 5).

Ce transfert aura lieu par les soins des représentants légaux de l'établissement supprimé dans le délai d'un an.

A défaut de cette attribution, il y sera pourvu par décret.

Au cas de concurrence entre deux associations cultuelles, il sera statué par le Conseil d'Etat siégeant au contentieux (art. 8).

Si aucune association ne se présente pour recueillir ces biens, ils seront attribués par décret aux établissements communaux de bienfaisance de la localité (art. 9).

Biens appartenant à l'Etat et non affectés de fondations pieuses. — Ces biens feront retour à l'Etat (art. 5).

Biens grevés d'une affectation charitable. — Ils seront attribués à des établissements charitables par décision des représentants des établissements supprimés approuvée par le préfet, sinon, par décret en Conseil d'Etat (art. 7).

Droit de revendication réservé aux donateurs. — Les donateurs et leurs héritiers en ligne directe peuvent revendiquer les biens donnés ou légués aux établissements supprimés dans un délai de six mois (art. 9).

Conclusion générale. — Que conclure de cette étude de la loi du 9 décembre 1905 quant au nouveau régime des cultes? Est-ce bien et réellement un régime de séparation de l'Eglise et de l'Etat? Pas complètement. Sans doute, la loi nouvelle place le clergé de France sous la dépendance complète et exclusive du Pape, qui nomme seul les évêques, lesquels nomment librement les curés. Malgré tout, l'indépendance n'est pas absolue entre les deux organismes. L'Etat ne se désintéresse pas du nouveau régime des cultes. Il collabore au contraire à son nouvel établissement à trois points de vue : 1° en maintenant l'affectation au culte des

édifices consacrés au culte avec le mobilier qui en dépend ; 2° par l'organisation des associations cultuelles auxquelles il attribue les biens des anciennes fabriques à charge d'assurer l'exercice régulier du culte ; 3° par la surveillance qu'il se réserve sur ces associations.

En sorte qu'on a pu dire avec quelque raison que s'il n'y avait plus de service public des cultes il y avait toujours un service d'intérêt public ou d'intérêt général des cultes, obtenu par la collaboration de l'Eglise et de l'Etat (Hauriou, *op. cit.*, p. 856).

c) *Résultats de l'application de la loi du 9 décembre* 1905.

Acceptation de la loi par les protestants et les israélites. — La loi de 1905 a été acceptée sans difficulté par les protestants et les israélites, qui ont constitué des associations cultuelles, conformément à ses dispositions.

Résistance de l'Eglise catholique. — *Difficultés soulevées par la mise à exécution de la loi de séparation.* — Elle a, au contraire, rencontré une vive opposition, de la part des catholiques. Elle s'est manifestée :

1° Par la résistance violente à la confection des inventaires dans un grand nombre d'églises, soit à Paris, soit dans les provinces ;

2° Par les protestations énergiques du Pape Pie X, exprimées dans un discours prononcé au consistoire du 11 décembre 1905 et dans l'encyclique *Vehementer nos* du 11 février 1906.

3° Par l'interdiction adressée par le Pape au clergé de France de former des associations cultuelles, toutes celles que l'on tenterait d'établir étant considérées comme schismatiques. Et cela malgré une tentative faite par un groupe d'hommes éminents du monde catholique français, qu'on a appelés les Soumissionnistes pour amener le Saint-Siège à un essai d'application loyale de la législation nouvelle.

Raisons de cette résistance. — Cette résistance peut être expliquée par trois ordres de considérations :

1° Par l'atteinte grave portée à la majesté du Saint-Siège par la dénonciation du Concordat par la volonté unilatérale du gouvernement français et par la rupture brutale des relations diplomatiques avec le Vatican.

2° Par l'esprit d'hostilité contre le Pape qui a animé certains des membres influents de la majorité du Parlement dans la préparation, dans la discussion et dans le vote de la loi de séparation.

3° Par la prétention élevée et réalisée par l'Etat de régler tout seul, et sans entente avec le Saint-Siège, l'organisation du culte, en laissant au Conseil d'Etat le pouvoir d'apprécier la régularité de constitution d'associations cultuelles en concurrence, même au point de vue du dogme (art. 8).

Attitude conciliante du gouvernement. Législation complémentaire. — Pour éviter des troubles regrettables et pour empêcher la fermeture des églises le gouvernement épuisa tous les moyens de conciliation. Pour l'avenir il dut compléter la loi du 9 décembre 1905 par des mesures nouvelles. Ce fut l'objet : de la loi du 2 janvier 1907, du 28 mars 1907 et du 13 avril 1908.

Loi du 2 janvier 1907. — *Son but.* — Le but de cette loi est de faciliter au clergé catholique l'exercice public du culte.

Moyens d'assurer l'exercice du culte. — D'après l'article 4 de la loi nouvelle, l'exercice public du culte peut être assuré :

1° Par les associations cultuelles de la loi de 1905 ;

2° Par des associations constituées en conformité avec la loi du 1er juillet 1901 sur le contrat d'association ;

3° Par voie de réunions tenues sur initiatives individuelles, moyennant une déclaration faite une fois par an.

Edifices affectés au culte. — Les églises et leur mobilier continueront jusqu'à nouvel ordre, sauf le cas de désaffectation, à être laissés à la disposition des fidèles et des ministres du culte pour la pratique de leur religion (art. 5).

Sort des archevêchés, évêchés, presbytères et séminaires. — Ils ont été recouvrés par l'Etat, les départements et les communes après expulsion ou départ volontaire de leurs occupants, conformément à l'article 1er. De même, les indemnités de logement incombant aux communes, à défaut de presbytère, ont cessé d'être acquittées.

Enfin, la location des édifices ci-dessus appartenant aux départements et aux communes doit être approuvée par le préfet pour éviter une subvention indirecte sous forme de location à prix réduit (art. 1er).

Sort des biens des établissements ecclésiastiques. — Les biens des établissements ecclésiastiques qui n'ont pas été réclamés par des associations cultuelles dans l'année qui a suivi la promulgation de la loi du 9 décembre 1905 seront attribués à titre définitif par décret aux établissements communaux d'assistance ou de bienfaisance (art. 2). Ce n'est que la confirmation de l'article 9 de la loi de 1905.

Loi du 28 mars 1907. — Le clergé catholique n'ayant pas voulu se soumettre à l'obligation de faire les déclarations prescrites par la loi pour les réunions cultuelles, le gouvernement est allé plus loin dans la voie de la conciliation et a fait décider par la loi du 28 mars 1907, la suppression de cette formalité pour toutes sortes de réunions.

Loi du 13 avril 1908. — Cette loi, complémentaire et interprétative de la loi de 1905 a eu pour but de rendre plus aisée la liquidation définitive des biens des anciens établissements publics des cultes et de consolider l'acquisition par les communes et les établissements de bienfaisance des biens qui leur ont été attribués.

Situation actuelle du clergé catholique. — Ni associations cultuelles, ni associations conçues dans l'esprit de la loi de 1901 n'ont été constituées. Dès lors, les biens des fabriques ont été dispersés, par voie d'attributions aux communes et aux établissements de bienfaisance. Les églises sont laissées aux curés, mais ils n'ont sur eux qu'une jouissance de fait. Ce sont de simples occupants, sans titre juridique. L'Eglise a perdu le patrimoine qu'elle avait et elle n'a plus l'aptitude d'acquérir faute d'une personne morale capable de recevoir pour elle (1).

§ 2. — Des congrégations religieuses.

Définition. — On entend par congrégations religieuses des associations d'hommes ou de femmes, liés par des vœux, habitant en commun, soumis à des règles uniformes d'existence, et poursuivant un but de contemplation, de prédication, d'assistance ou d'enseignement. Les membres de ces congrégations forment le clergé régulier par opposition aux autres ecclésiastiques qui constituent le clergé séculier.

Historique. — Par décret du 13 février 1790, l'Assemblée constituante déclare dissoutes toutes les congrégations religieuses : le décret du 18 août 1793 confirme cette suppression. Le Concordat et la loi du 18 germinal an X les passent sous silence.

Un peu plus tard, le décret du 3 messidor an XII, tout en autorisant certaines congrégations de femmes, reconnaît au Gouvernement le droit d'autoriser dans l'avenir la création des congrégations d'hommes ou de femmes par décret spécial.

C'est ainsi que furent autorisés : les lazaristes, les missions

(1) Consulter Berthélemy, *op. cit.*, 5e édition, p. 260 et suiv.

étrangères, les frères du St-Esprit, les prêtres de St-Sulpice et les frères de la doctrine chrétienne.

Vinrent ensuite : l'ordonnance du 2 avril 1817, l'ordonnance du 24 mai 1825 et le décret du 31 janvier 1852.

De la combinaison de ces différents textes il résulte qu'avant la loi du 1er juillet 1901, le régime auquel étaient soumises les congrégations était différent suivant qu'il s'agissait de congrégations d'hommes ou de femmes. Les congrégations d'hommes ne pouvaient être autorisées que par une loi. En ce qui concerne les congrégations de femmes, la même règle s'appliquait. Cependant, on avait admis que les congrégations de femmes pouvaient être autorisées par décret, notamment lorsqu'elles adoptaient des statuts déjà vérifiés et enregistrés au Conseil d'Etat et approuvés pour d'autres congrégations.

Economie générale de la loi du 1er juillet 1901. — *Autorisation nécessaire.* — Cette loi refuse aux congrégations le régime de liberté accordé aux associations. Une congrégation religieuse ne peut se former sans une autorisation donnée par une loi ; et une fois autorisée elle ne peut fonder un nouvel établissement qu'en vertu d'un décret rendu en Conseil d'Etat.

La dissolution d'une congrégation ou la fermeture d'un établissement peuvent être prononcées par un décret rendu en conseil des ministres (art. 13).

Régime des congrégations autorisées. — Les congrégations autorisées constituent des établissements d'utilité publique. Pour faciliter la surveillance de l'administration à leur égard, la loi leur impose les obligations suivantes :

Toute congrégation doit avoir à son siège la liste complète de ses membres, avec leur nom de famille et leur nom en religion, leurs nationalité, âge et lieu de naissance et la date de leur entrée dans la congrégation.

En outre, toute congrégation doit tenir un état de ses dépenses et de ses recettes, un compte financier de chaque année et un inventaire de ses meubles et immeubles.

Cette liste et cet état doivent être communiqués sans déplacement au préfet ou à son délégué sur toute réquisition (art. 15).

Régime des congrégations non autorisées. — Les congrégations existant au moment de la promulgation de la loi qui n'ont pas été antérieurement autorisées ou reconnues doivent, dans le délai de trois mois, justifier qu'elles ont fait des diligences nécessaires pour se conformer à ses prescriptions.

A défaut de cette justification, elles sont réputées dissoutes de plein droit ; il en est de même des congrégations auxquelles l'autorisation aura été refusée.

La liquidation des biens détenus par elles aura lieu en justice. Les membres des congrégations dissoutes pourront reprendre les biens qu'ils ont apportés dans la communauté ; les donateurs ou leurs héritiers pourront revendiquer les biens par eux donnés ou légués, sous réserve de pourvoir à l'accomplissement du but assigné à la libéralité. Passé le délai de six mois, sans qu'aucune revendication ait eu lieu, le liquidateur procédera à la vente en justice de tous les immeubles non revendiqués qui ne seraient pas affectés à une œuvre d'assistance. Le produit de la vente, ainsi que toutes les valeurs mobilières, seront déposés à la Caisse des dépôts et consignations pour être répartis *entre les ayants droit*, que le tribunal déterminera (1).

Une pension pourra être accordée sur l'actif resté libre aux membres de la congrégation dissoute qui n'auraient pas de moyens d'existence assurés, ou qui justifieraient avoir contribué à l'acquisition des valeurs mises en distribution par le produit de leur travail personnel (art. 18).

Sanction des règles précédentes. — En dehors de la dissolution, qui est une sanction purement civile, la loi de 1901 a établi des pénalités, des incapacités et des déchéances.

Des pénalités contre les membres des congrégations dissoutes qui tenteraient de se reformer et contre leurs complices.

Des incapacités, en déclarant nuls les actes entre vifs ou testamentaires, accomplis directement ou par personne interposée, et ayant pour objet de permettre aux congrégations légalement ou illégalement formées de se soustraire aux dispositions de la loi.

Des déchéances, en interdisant aux membres des congrégations non autorisées d'enseigner ou de diriger un établissement d'enseignement sous peine d'une amende de 16 à 5.000 francs et d'un emprisonnement de six jours à un an (art. 14 et 8 combinés).

(1) Ce pourra être l'Etat, si ce reliquat, provenant des biens donnés ou légués à la congrégation et non réclamés par le donateur et ses ayants droit, peut être considéré comme bien vacant et sans maître. Ce seront les congréganistes eux-mêmes, si ce reliquat peut être considéré comme le résultat de leur travail ou de leur épargne (Dans ce sens, Cour d'Aix, 20 mars 1905).



CHAPITRE V. — INSTRUCTION PUBLIQUE

Des divisions administratives et des degrés de l'enseignement. — Sous le rapport de l'instruction publique, la France est divisée en Académies, qui depuis la loi du 14 juin 1854, sont au nombre de dix-sept.

L'enseignement comporte trois degrés : l'enseignement primaire, l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur. C'est en nous plaçant à ce dernier point de vue que nous étudierons l'organisation de l'instruction publique.

La loi du 10 mai 1808 qui a créé l'Université en France avait attribué à l'Etat un véritable monopole en matière d'enseignement. La liberté n'a été établie que par la loi du 28 juin 1833 pour l'enseignement primaire, par la loi du 15 mars 1850 pour l'enseignement secondaire et par la loi du 15 juillet 1875 pour l'enseignement supérieur.

§ 1er. — Enseignement primaire.

Définition. — L'enseignement primaire s'entend de l'ensemble des connaissances élémentaires qu'il importe à tout homme de posséder.

Division. — Nous nous proposons d'étudier à ce sujet :

1° Les principes généraux ;
2° Les autorités préposées à l'enseignement primaire ;
3° Les conseils de l'enseignement primaire ;
4° Les règles spéciales à l'enseignement public ;
5° Les règles spéciales à l'enseignement privé.

1° *Principes généraux.*

Loi du 28 mars 1882. — La loi du 28 mars 1882 est la loi fondamentale en matière d'enseignement primaire ; elle a organisé l'instruction nationale comme la loi du 15 juillet 1889, remplacée par celle du 21 mars 1905, a fondé l'armée nationale. Aussi ces deux lois sont-elles considérées comme les deux assises de l'Etat français moderne.

On peut résumer l'ensemble des dispositions de la loi de 1882 en deux propositions :

1re *Proposition : l'enseignement primaire est obligatoire pour les enfants de 6 à 13 ans.* — La loi veut que tous les citoyens aient au moins les premiers éléments de l'instruction : cela est indispensable sous un régime démocratique et de suffrage universel.

La loi du 16 juin 1881 avait rendu l'école accessible à tous en établissant la gratuité de l'enseignement. La loi de 1882 a complété cette réforme en l'imposant à tous.

2e *Proposition : l'enseignement donné dans les écoles publiques est laïque.* — Cela ne veut pas dire qu'il soit impie ; cela signifie que l'enseignement religieux doit être donné en dehors de l'école. C'est une sauvegarde de la liberté de conscience. Mais pour permettre aux parents de donner à leurs enfants un enseignement religieux, l'école doit vaquer un jour par semaine en dehors du dimanche.

Economie de la loi de 1882. — Pour assurer l'observation de ses dispositions, la loi de 1882 a créé un organe nouveau, la Commission scolaire ; elle a prescrit certaines mesures, tant aux parents qu'aux autorités ; enfin elle a établi des moyens de rigueur.

De la commission scolaire. — *Composition.* — La Commission scolaire se compose du maire, président, d'un des délégués du canton et, dans les communes divisées en plusieurs cantons, d'autant de délégués qu'il y a de cantons, désignés par l'inspecteur d'Académie, et de membres désignés par le Conseil municipal, en nombre égal, au plus, au tiers des membres de ce Conseil.

A Paris, il y a une Commission pour chaque arrondissement. Elle est présidée par le maire et composée d'un des délégués cantonaux désigné par l'inspecteur d'Académie, et de membres désignés par le Conseil municipal, au nombre de trois à sept par arrondissement.

Attributions. — Les attributions de la Commission scolaire, comme d'ailleurs celles des autres Conseils de l'instruction publique, sont administratives, contentieuses et disciplinaires. Ses attributions administratives consistent à assurer le respect de la loi, ses attributions disciplinaires à réprimer sa violation et ses attributions contentieuses, à admettre ou à rejeter les causes d'excuses invoquées par les parents pour les absences des élèves.

Mesures prescrites en vue de l'obligation. — *Devoir des autorités municipales.* — Chaque année le maire, d'accord avec

la Commission scolaire, dresse la liste des enfants âgés de 6 à 13 ans et avise les parents de la rentrée des classes (art. 8, § 1).

Devoirs des parents. — Les parents doivent quinze jours avant la rentrée des classes, faire connaître au maire dans quelle école ils entendent envoyer leur enfant ou s'ils veulent l'instruire dans la famille (art. 7). La sanction est, qu'en cas de silence, le maire inscrit d'office l'enfant à l'une des écoles publiques, et en avise les parents (art. 8, § 2).

En outre, les parents doivent assurer l'assiduité de l'enfant à l'école ; lorsque l'enfant manque l'école, les parents doivent faire connaître la cause de l'absence. La loi indique comme motifs légitimes d'absence : maladie de l'enfant, un décès dans la famille, les difficultés de communication, laissant la Commission scolaire juge des autres circonstances.

Des dispenses d'assiduité peuvent être accordées par la Commission scolaire (art. 15).

Devoirs des directeurs d'écoles. — Ils doivent tenir un registre d'appel constatant toutes les absences des enfants. Chaque mois ils en adressent un extrait à l'inspecteur primaire (art. 10).

Mesures de répression. — *A l'égard des parents.* — En cas d'absence d'un enfant, par quatre fois dans le mois pendant une demi-journée, sans excuse jugée légitime, le parent responsable est invité à comparaître devant la Commission scolaire qui lui rappelle le texte de loi et lui explique son devoir (art. 12).

En cas de non-comparution, comme au cas de récidive, dans les douze mois, la Commission scolaire inflige au parent la peine purement morale de l'affichage, pendant quinze jours, à la porte de la mairie, de son nom et du fait relevé contre lui (art. 13).

Si une nouvelle récidive se produit, la Commission scolaire, ou à son défaut l'inspecteur primaire adresse une plainte au juge de paix à l'effet de faire prononcer une amende contre les contrevenants (art. 14).

A l'égard des directeurs d'écoles. — Le directeur d'école privée qui n'observe pas les prescriptions de la loi de 1882 peut être frappé par le Conseil départemental des peines suivantes : avertissement, censure, suspension pour un mois au plus, et en cas de récidive, pour trois mois au plus (art. 11).

2° *Autorités préposées à l'enseignement primaire.*

Énumération. — De nombreuses autorités concourent à l'administration de l'enseignement primaire : recteur, inspecteurs

généraux, préfet, inspecteur d'académie, inspecteur primaire, maire, délégué cantonal. Nous dirons un mot de chacun d'eux. La loi fondamentale de l'organisation de l'enseignement primaire est du 30 octobre 1886.

Inspecteurs généraux. — Ils sont au nombre de six, ils se réunissent en comité consultatif pour étudier toutes les questions qui leur sont soumises par le ministre.

Il n'existe d'inspectrices générales que pour les écoles maternelles ; elles sont au nombre de quatre.

Recteur. — Le recteur est l'autorité placée à la tête de chaque académie, pour diriger tous les services qui touchent à l'enseignement. Pour l'instruction primaire il veille par l'intermédiaire des inspecteurs primaires à l'exécution des règlements d'études ; il propose au ministre les réformes convenables, et il lui adresse un rapport annuel (loi du 22 août 1854).

La loi de 1886 a conféré au recteur : le droit d'inspection dans les écoles publiques et privées (art. 9). Des règlements postérieurs ont placé sous son autorité exclusive les écoles normales primaires, la nomination des commissions d'examens, l'approbation des livres en usage dans les écoles publiques, etc.

Préfet. — Le préfet a des attributions comme représentant supérieur de l'Etat dans le département et comme président du conseil départemental.

En sa première qualité, il fait des nominations et prononce des changements de résidence et des révocations, après avis motivé du Conseil départemental, à l'égard des instituteurs titulaires publics et des instituteurs adjoints des écoles primaires supérieures, sur proposition de l'inspecteur d'académie. — Il veille à l'exécution par les communes des obligations et des charges qui leur sont imposées par la loi en matière d'instruction primaire. — Enfin, il ordonnance la plupart des dépenses.

En sa seconde qualité, il convoque le Conseil départemental, il a l'initiative des propositions sur lesquelles il délibère, enfin il est chargé d'exécuter ses délibérations.

Inspecteur d'académie. — Il instruit les affaires relatives à l'enseignement primaire et de plus il tient de la loi des attributions propres très nombreuses dont voici les plus importantes :

A l'égard du personnel, délégation donnée aux instituteurs stagiaires — proposition pour la nomination des instituteurs titulaires ; — surveillance exercée sur les inspecteurs primaires, droit de réprimander et même, après avis du Conseil départemental, de censurer les instituteurs publics.

A l'égard de l'enseignement privé, droit d'inspection, droit d'opposition à l'ouverture d'une école libre.

En matière d'examens, droit d'accorder des dispenses d'âge, de poursuivre les candidats accusés de fraude, de présider les commissions d'examens, etc. (Décret du 18 janvier 1887).

Inspecteur primaire. — Il est dans sa circonscription le chef immédiat du service d'enseignement primaire.

Il inspecte les écoles primaires publiques et privées ; veille à l'application de la loi de 1882 ; il instruit toutes les affaires relatives à la création ou à la construction des écoles publiques, à l'ouverture des écoles privées, etc. ; il donne son avis sur la nomination et l'avancement des instituteurs et institutrices des écoles publiques, sur les récompenses à accorder ou les peines disciplinaires à infliger au personnel enseignant (Décret de 1887, art. 129).

Maire. — Le maire a la surveillance des écoles en ce qui concerne l'état des locaux, le matériel, l'hygiène et la tenue des élèves, mais non en ce qui concerne l'enseignement lui-même (D. O. art. 160). Il reçoit la déclaration d'ouverture des écoles privées et peut y former opposition au point de vue du local. Il est chargé de veiller à l'observation de la loi de 1882 ; enfin, il est président de droit de la Commission scolaire.

Délégués cantonaux. — Ce sont des inspecteurs bénévoles désignés par le Conseil départemental pour trois ans à l'effet de surveiller les écoles publiques et privées du canton. Leur inspection ne peut pas porter sur l'enseignement, mais seulement sur l'état des locaux, le matériel, l'hygiène et la tenue des élèves.

3° *Conseils de l'enseignement primaire.*

Enumération. — Les Conseils de l'enseignement primaire sont la Commission scolaire, le Conseil départemental et le Conseil supérieur de l'instruction publique. Nous avons déjà parlé de la commission scolaire, nous ne parlerons que des deux autres Conseils.

Conseil départemental. — *Composition.* — Le conseil départemental comprend : le préfet, président ; l'inspecteur d'académie, vice-président, quatre conseillers généraux élus par leurs collègues ; le directeur de l'école normale, deux instituteurs et deux institutrices élus par leurs collègues ; deux inspecteurs primaires désignées par le ministre.

Attributions. — Elles sont énumérées en détail dans la loi de 1886, nous n'en présenterons qu'un résumé très succinct.

Au point de vue purement administratif, c'est lui qui dresse chaque année la liste des instituteurs et des institutrices stagiaires admissibles aux fonctions de titulaires. C'est lui qui détermine le nombre, la nature et le siège des écoles primaires publiques de chaque commune du département, etc.

Au point de vue contentieux, il juge contradictoirement les oppositions formées contre l'ouverture des écoles privées.

Au point de vue répressif ou disciplinaire, il prononce l'interdiction à temps ou l'interdiction absolue d'enseigner contre les instituteurs publics et privés ; il prononce l'interdiction, pour une ou plusieurs sessions d'examens, des candidats convaincus de fraude dans les épreuves du brevet de capacité.

Conseil supérieur de l'instruction publique. — C'est un Conseil commun aux trois degrés d'instruction ; à l'égard de l'enseignement primaire, il donne son avis sur les livres d'enseignement, de lecture et de prix à interdire dans les écoles. Il statue en appel sur les jugements rendus par les Conseils départementaux prononçant interdiction absolue d'enseigner contre un instituteur public ou libre.

4° *Règles spéciales à l'enseignement public.*

Division. — Nous dirons seulement quelques mots des établissements et du personnel enseignant.

Etablissements. — Les établissements d'enseignement primaire sont :

1° Les écoles maternelles et classes enfantines ;

2° Les écoles primaires élémentaires ;

3° Les écoles primaires supérieures et les classes d'enseignement primaire supérieur annexées aux écoles élémentaires, et dites « cours complémentaires » ;

4° Les écoles manuelles d'apprentissage.

Personnel enseignant. — *Conditions requises.* — Les membres du personnel enseignant doivent être Français, avoir un certain âge, être munis de certains diplômes.

L'âge requis est : 17 ans pour l'institutrice, 18 ans pour l'instituteur, 21 ans pour le directeur d'une école élémentaire ; 25 ans, pour le directeur d'une école primaire supérieure ou d'une école recevant des internes.

Les diplômes exigés sont : pour les instituteurs et institutrices, le certificat d'aptitude pédagogique ; pour les instituteurs adjoints nommés dans les écoles primaires supérieures, le brevet supérieur ;

pour les directeurs, directrices et professeurs d'écoles primaires supérieures, le certificat d'aptitude au professorat des écoles normales.

Nomination. — Il faut distinguer les stagiaires, les titulaires et les directeurs et professeurs.

Les instituteurs et institutrices stagiaires sont délégués par l'inspecteur d'académie qui peut retirer cette délégation, sur l'avis motivé de l'inspecteur primaire (Loi de 1886, art. 26).

Les instituteurs titulaires des écoles primaires élémentaires, les instituteurs adjoints des écoles supérieures et les maîtres auxiliaires pour les enseignements accessoires sont nommés par le préfet.

1° Pour être titularisé, un instituteur doit remplir deux conditions : 1° avoir fait un stage de deux ans dans une école publique ou privée ; 2° avoir été porté sur la liste d'admissibilité dressée par le conseil départemental (art. 23).

Sont nommés par le ministre : les directeurs directrices,et professeurs d'écoles primaires supérieures (art. 28).

Peines disciplinaires. — Les peines disciplinaires applicables au personnel enseignant sont : la réprimande, la censure, la révocation, l'interdiction pour un temps qui ne peut dépasser cinq années et l'interdiction absolue (art. 30).

La réprimande est prononcée par l'inspecteur d'académie.

La censure également. mais après avis motivé du Conseil départemental.

La révocation est prononcée par le préfet à l'égard des titulaires et par le ministre à l'égard des directeurs et professeurs des écoles supérieures. Le fonctionnaire peut se défendre devant le Conseil départemental. Le titulaire révoqué par le préfet peut même interjeter appel dans les vingt jours devant le ministre (art. 31).

L'interdiction à temps et l'interdiction absolue sont prononcées par le Conseil départemental, avec faculté pour le fonctionnaire de se défendre, et sauf appel de la décision devant le Conseil supérieur (art. 32).

5° *Règles spéciales à l'enseignement privé.*

Principe de liberté. — L'enseignement primaire est libre, c'est-à-dire que toute personne, munie des diplômes et ayant l'âge nécessaire pour enseigner ou pour diriger une école publique peut, sans aucune autorisation, ouvrir une école (1). De plus les

(1) Cette règle a reçu une atteinte indirecte de l'article 13 de la loi du

directeurs et directrices d'écoles primaires privées sont libres dans le choix des méthodes, des programmes et des livres, réserve faite pour les livres qui auront été interdits par le Conseil supérieur (art. 5, loi du 27 février 1880).

Limitations établies par la loi. — Cependant quelques limitations existent au principe de liberté.

Ainsi, aucune école privée ne peut prendre le titre d'école primaire supérieure, si le directeur, ou la directrice, n'est muni des brevets exigés pour les directeurs ou directrices des écoles primaires supérieures publiques.

Aucune école privée ne peut, sans l'autorisation du Conseil départemental, recevoir des enfants des deux sexes, s'il existe au même lieu une école publique ou privée spéciale aux filles.

Aucune école privée ne peut recevoir des enfants au-dessous de 6 ans, s'il existe dans la commune une école maternelle publique ou une classe enfantine (art. 36, loi de 1886).

Ouverture d'une école privée. — *Formalités.* — Pour ouvrir une école, il faut faire des déclarations : au maire, qui fait afficher pendant un mois, au préfet, à l'inspecteur d'académie, au procureur de la République.

Le maire et l'inspecteur d'académie, d'office ou sur la plainte du procureur de la République, peuvent former opposition dans l'intérêt des bonnes mœurs ou de l'hygiène.

Oppositions. — Dès lors, ou bien aucune opposition ne se produit, ou une opposition s'élève.

Dans le premier cas, l'ouverture de l'école a lieu à l'expiration du délai d'un mois.

Dans le second cas, le Conseil départemental est appelé à se prononcer, sauf appel devant le Conseil supérieur (art. 37, 38, 39 loi de 1886).

Sanction des formalités prescrites. — L'accomplissement des formalités précédentes est exigé sous peine d'amende pour la première contravention, sous peine d'emprisonnement et d'amende en cas de récidive (art. 40).

1er juillet 1901 qui interdit aux membres des congrégations non autorisées de diriger une école ou d'enseigner. De toute façon elle doit être combinée avec la règle qu'aucun établissement nouveau ne peut être constitué par une congrégation autorisée sans une permission du Gouvernement accordée par décret en Conseil d'Etat. La loi du 7 juillet 1904 est allée plus loin en interdisant l'enseignement aux congrégations non autorisées et en ordonnant la suppression des écoles congréganistes dans un délai de dix années.

Mesures disciplinaires. — L'instituteur privé peut encourir certaines peines disciplinaires, pour faute grave, inconduite ou immoralité. Sur la plainte de l'inspecteur d'académie, il peut être traduit devant le conseil départemental et là être frappé de censure ou d'interdiction de l'exercice de sa profession à temps ou d'une façon absolue, dans la commune où il exerce sa profession ou dans le département, sauf appel, en cas d'interdiction devant le Conseil supérieur (art. 41),

Enfin le directeur d'école privée qui s'oppose à l'inspection des autorités scolaires encourt des peines correctionnelles (art. 43).

§ 2. — Enseignement secondaire.

Définition. — L'enseignement secondaire peut être défini : l'ensemble des études qui tendent à l'obtention du diplôme du baccalauréat ès lettres, ès sciences, ou de l'enseignement moderne.

Etablissements publics d'enseignement secondaire. — Ce sont les lycées et les collèges.

Les lycées sont des établissements fondés et entretenus par l'Etat avec le concours des départements et des villes.

Au contraire, les collèges sont entretenus par les communes et subventionnés par l'Etat (Loi du 15 mars 1850, art. 72).

A côté des lycées et des collèges de garçons, la loi du 21 décembre 1880 a organisé des lycées et des collèges pour l'enseignement secondaire des jeunes filles.

Le personnel des lycées comprend : l'administration, représentée par le proviseur, le censeur et l'économe ; le personnel enseignant composé du corps des professeurs titulaires, des chargés de cours et des professeurs des classes élémentaires, et le personnel chargé de la surveillance des élèves, le surveillant général et les maîtres répétiteurs.

Autorités et conseils. — Les autorités préposées à l'enseignement secondaire, sont sous l'autorité du ministre de l'instruction publique : les inspecteurs généraux, le recteur d'académie et les inspecteurs d'académie.

Les conseils qui s'occupent de l'enseignement secondaire sont : le conseil académique et le conseil supérieur de l'instruction publique.



Conseil académique. — *Composition.* — Il est composé :

du recteur, président ; des inspecteurs d'académie de la circonscription, des doyens des Facultés ; d'un professeur élu dans chaque faculté ; d'un professeur élu dans chaque école d'enseignement supérieur, d'un proviseur : d'un principal nommé par le Ministre ; de deux professeurs agrégés ou docteurs ès sciences ; de deux professeurs licenciés de collège, l'un des lettres, l'autre des sciences, élus ; de deux conseillers généraux et conseillers municipaux des départements et communes qui concourent aux dépenses d'enseignement supérieur ou secondaire désignés par le Ministre (Loi du 27 février 1887).

Attributions. — Le Conseil académique a des attributions administratives, contentieuses et disciplinaires.

Au point de vue administratif, il donne son avis sur les règlements relatifs aux collèges communaux et aux lycées, sur les budgets et comptes d'administration de ces établissements, sur toutes les questions d'administration et de discipline de ces établissements (art. 11, § 1 et 3, loi de 1880).

Au point de vue contentieux et disciplinaire, il est saisi par le ministre ou par le recteur des affaires contentieuses ou disciplinaires qui sont relatives à l'enseignement secondaire public ou libre ; il les instruit et il prononce les décisions et les peines à appliquer, sauf appel au Conseil supérieur dans les quinze jours de la notification (art. 11 § 2 et 4, loi de 1880).

Conseil supérieur de l'Instruction publique. — *Composition.* — Le Conseil supérieur de l'instruction publique a été réorganisé par la loi du 27 février 1880 et par décret du 11 mars 1897 ; il ne comprend plus en vertu de la loi de 1880 que des personnes vouées à l'enseignement. On peut dire qu'il se compose de trois éléments différents :

1° Ministre de l'instruction publique, président ;

2° 44 membres élus par les divers Corps enseignants ;

3° 13 membres désignés par le Président de la République : 9 parmi les fonctionnaires de l'Université (Directeurs du ministère, inspecteurs généraux, recteurs, etc.) ; 4 parmi les membres de l'enseignement libre.

Les neuf membres nommés par décret et six conseillers que le ministre désigne parmi ceux qui procèdent de l'élection forment une *section permanente*. Cette section a pour fonction d'étudier les programmes et règlements avant qu'ils soient soumis à l'avis du Conseil supérieur ; elle donne son avis : sur les créations de lycées et collèges, et sur toutes les questions d'études, d'adminis-

tration, de discipline ou de scolarité qui lui sont renvoyées par le ministre.

Attributions. — Au point de vue administratif, il donne son avis sur les programmes, méthodes d'enseignement, modes d'examens, règlements administratifs et disciplinaires relatifs aux écoles publiques déjà étudiés par la section permanente sur les règlements relatifs aux examens et à la collation des grades, etc.

Au point de vue contentieux et disciplinaire, il statue en appel et en dernier ressort sur les jugements rendus par les Conseils académiques.

Etablissements privés. — Jusqu'en 1850, l'Etat s'était réservé le monopole de l'enseignement, la loi du 15 mars 1850 a rendu libre l'enseignement secondaire, en même temps qu'elle a confirmé le principe pour l'enseignement primaire.

Conditions et formalités. — Pour ouvrir un établissement d'enseignement secondaire il faut :

1° Etre français ; 2° avoir 25 ans ; 3° être muni d'un diplôme de bachelier ou d'un brevet de capacité délivré par un jury spécial (L. 13 mai 1865, art. 6).

Les formalités à remplir consistent à faire une déclaration à l'inspecteur d'académie.

Dans le mois qui suit, une opposition peut être formulée devant le Conseil académique par le préfet et le procureur de la République, dans l'intérêt des mœurs ou de l'hygiène. Le Conseil académique statue sauf recours au Conseil supérieur.

§ 3. — Enseignement supérieur.

Définition. — L'enseignement supérieur est celui qui est donné dans les facultés comme complément de l'enseignement des lycées et collèges.

Etablissements publics. — Nous venons de dire que l'enseignement supérieur est donné dans les facultés. On distingue : les facultés de droit, de médecine, de sciences, de lettres, de théologie, les écoles supérieures de pharmacie et les écoles préparatoires de médecine.

D'autre part, on range dans la catégorie des établissements d'enseignement supérieur un certain nombre d'écoles de haut enseignement telles que : l'école normale supérieure, le collège de France, l'école des hautes études, l'école des langues orientales, etc.



Personnalité des facultés. — Chaque faculté forme une personne morale distincte. Ce caractère est affirmé par un décret du 25 juillet 1885 qui détermine les conditions d'acceptation des libéralités faites aux facultés.

Il est plus fortement consacré encore par la loi des finances du 17 juillet 1889 (art. 51), qui stipule qu'à partir du 1er janvier 1890, il serait fait recette au budget spécial de chaque faculté, concurremment avec les ressources propres de l'établissement, des crédits ouverts pour le matériel des facultés. Le décret du 29 février 1890, rendu en exécution de cette loi, détermine les éléments du budget des facultés et en trace les règles de comptabilité.

Création des universités. — *Historique.* — L'organisation de l'enseignement supérieur présentait un vice capital que d'excellents esprits avaient depuis longtemps signalé et qui appelait des réformes. Ce vice résidait dans l'isolement dans lequel chaque faculté fonctionnait par rapport aux autres facultés de la même académie ; « uniquement appliquées à permettre aux jeunes gens de conquérir les diplômes exigés pour certaines facultés des lettres, des sciences, de droit et de médecine, elles n'étaient presque nulle part, sauf à Paris et dans une ou deux grandes villes, un foyer d'études et de recherches purement scientifiques. On opposait à cet éparpillement, à cette médiocrité et à cette indifférence de nos établissements d'enseignement supérieur la puissance et la solidarité des corps enseignants de certains pays, de l'Allemagne notamment qui, groupés sous le nom d'universités, se prêtaient sans se confondre, un mutuel appui, grâce à une administration unique » (1).

C'est pour remédier à cet inconvénient que le décret du 24 juillet 1885 a créé un organe nouveau, le *Conseil général des facultés* chargé de la gestion des biens qui pourraient être communs aux facultés. « C'est le premier anneau de la chaîne qui devait rattacher les facultés les unes aux autres ». Le décret du 28 décembre 1885 a fait un pas de plus dans cette voie en conférant au Conseil général des facultés de nombreuses attributions au point de vue pédagogique. Enfin la loi des finances du 28 avril 1893 conférait dans son article 71, la personnalité civile au corps formé par la réunion de plusieurs facultés, avec le recteur comme autorité

(1) Note sous la loi du 10 juillet 1897 dans le *Bulletin annoté des lois et décrets*, de MM. Paul Dupré et Camille Lyon, Dupont, éditeur.

active et le Conseil général des facultés comme organe délibérant. Les décrets du 9 août 1893 et du 16 août complétaient cette réforme.

Loi du 10 juillet 1896. — La loi du 10 juillet 1896 consacre d'une façon définitive cette œuvre d'union et de cohésion des facultés si longuement élaborée par la législation antérieure.

Ses dispositions peuvent être ainsi résumées :

1° Le corps des facultés établi près de chaque académie prend le nom d'université (art. 1er).

Le nom seul est changé ; mais l'organisation antérieure subsiste. C'est ainsi que l'université forme, à la place du corps de faculté, une personne morale, ayant pour organe exécutif, le recteur, et pour organe délibérant, le conseil d'université.

2° Le conseil général des facultés prend le nom de conseil de l'université (art. 2).

3° Le conseil de l'université est substitué au conseil académique dans le jugement des affaires contentieuses et disciplinaires, relatives à l'enseignement supérieur (art. 8).

4° Enfin, à partir du 1er janvier 1898 il est fait recette, au budget de chaque université, des droits d'études, d'inscriptions de bibliothèque et de travaux pratiques acquittés par les étudiants, pour être affectés : aux dépenses de laboratoires, bibliothèques et collections ; à la constitution de nouveaux enseignements, ou à des œuvres dans l'intérêt des étudiants.

Les autres droits (d'examen, de diplôme, etc.) continuent à être perçus au profit du Trésor (1).

Des autorités et des conseils préposés à l'enseignement supérieur. — Les autorités préposées à l'enseignement supérieur sont : le ministre de l'instruction publique, assisté de son collaborateur immédiat, le directeur de l'enseignement supérieur, le recteur et l'inspecteur d'académie ; depuis la loi des finances du 30 mars 1888, il n'y a plus d'inspecteurs généraux pour l'enseignement supérieur.

Les conseils qui s'occupent de l'enseignement supérieur sont le Conseil de l'Université, le Conseil académique et le Conseil supérieur de l'instruction publique.

Conseil de l'université. — *Composition.* — Ainsi que nous

(1) Consulter le décret du 21 juillet 1897, sur l'acceptation des dons et legs et le décret du 22 juillet 1897 sur le régime financier et la comptabilité des universités.

l'avons dit plus haut, le Conseil de l'Université est désormais substitué au Conseil général des facultés.

Il est donc composé comme lui du recteur, des doyens et directeurs et de deux délégués de chaque école ou faculté, élus par leurs collègues (art. 4 du décret du 25 juillet 1885).

Attributions. — Ses attributions sont administratives, contentieuses et disciplinaires.

Au point de vue administratif, le conseil veille au maintien des règlements d'études, il établit entre les cours des différentes facultés et écoles la coordination nécessaire au bien des études et aux intérêts des étudiants ; il a droit, au cas de vacance d'une chaire, de donner son avis, après la faculté intéressée, sur le maintien, la suppression ou la modification de cette chaire, etc. (Décret du 25 juillet 1885).

En outre, le Conseil de l'Université est appelé à délibérer sur toutes les personnes qui intéressent l'Université en tant que personne morale (Décret du 9 août 1893).

Enfin, au point de vue contentieux et disciplinaire, le Conseil de l'Université a hérité de toutes les attributions conférées par les lois antérieures au Conseil académique (L. 10 juillet 1896, art. 3).

Conseil académique. — Par ce qui vient d'être dit, on voit que le rôle du Conseil académique est presque entièrement supprimé en matière d'enseignement supérieur. Il n'a plus que des attributions purement consultatives. Il donne son avis sur les règlements relatifs aux établissements d'enseignement supérieur public sur toutes les questions qui lui son renvoyées par le ministre ; il adresse chaque année un rapport au ministre sur la situation des établissements d'enseignement public supérieur et sur les améliorations qui peuvent y être introduites (L. 27 février 1880, art. 11, § 1 et 3).

Conseil supérieur de l'instruction publique. — Il faut distinguer les attributions de la section permanente et celles du Conseil supérieur lui-même.

La section permanente a pour mission d'étudier les programmes et règlements avant qu'ils soient soumis au Conseil supérieur ; elle donne son avis sur les créations de facultés, sur les créations, transformations ou suppressions de chaires ; en cas de vacance d'une chaire, dans une faculté, la section permanente présente deux candidats (art. 4, loi de 1880).

Le Conseil supérieur, au point de vue administratif, est appelé

à donner son avis sur les programmes, méthodes d'enseignement, étudiés par la section permanente, sur les règlements relatifs à la collation des grades.

Au point de vue contentieux et disciplinaire, il statue en appel et en dernier ressort sur les jugements rendus par les Conseils des Universités (art. 7, n°s 1 et 2).

De l'enseignement supérieur privé. — Nous avons vu plus haut que l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire ne sont devenus libres que depuis la loi du 15 mars 1850. C'est seulement la loi du 12 juillet 1875, modifiée par la loi du 18 mars 1880, qui a étendu la règle de la liberté à l'enseignement supérieur.

Ouverture d'un établissement. — *Conditions.* — Pour ouvrir un établissement d'enseignement supérieur il faut avoir au moins 25 ans et être Français, de plus il faut que l'établissement soit administré par trois personnes au moins.

Formalité. — Une déclaration signée par les administrateurs est remise au recteur ou à l'inspecteur d'académie. L'ouverture ne peut avoir lieu que dix jours après ; la liste des professeurs et le programme des cours sont communiqués tous les ans au recteur ou à l'inspecteur.

Personnalité civile. — D'après la loi de 1875 un décret en Conseil d'Etat suffirait pour conférer la personnalité juridique à un établissement d'enseignement supérieur. La loi de 1889 s'est montrée plus exigeante et déclare qu'une loi est nécessaire.

Extinction. — En cas d'extinction d'un établissement privé revêtu de la personnalité civile, les libéralités qui lui avaient été faites retournent aux donateurs et aux héritiers des donateurs et testateurs. Les biens acquis à titre onéreux profitent à l'Etat pour être employés pour les besoins de l'enseignement supérieur (Loi de 1875, art. 12).

CHAPITRE VI. — INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE.

Intervention de l'Etat. — En matière de prévoyance l'Etat intervient de différentes façons : il frappe d'incapacité le prodigue ; il assure une pension de retraite à ses fonctionnaires, il réglemente les caisses d'épargne privées et les Sociétés de secours mutuels, enfin, il dirige une Caisse d'épargne nationale, et trois Caisses

d'assurances : l'une pour les accidents (1), l'autre pour les décès, l'autre pour la vieillesse.

En Allemagne, on est allé plus loin encore ; l'Etat ne se borne pas à favoriser et à développer l'esprit de prévoyance ; il l'impose, en organisant par des lois successives de 1883 et de 1886, l'assurance obligatoire contre les accidents, contre la maladie et contre la vieillesse. La prime d'assurance est supportée dans une égale proportion par l'Etat, par le patron et par l'ouvrier.

Par la loi du 9 avril 1898 la France est entrée dans cette voie mais avec une très grande réserve. Cette loi met à la charge du patron l'obligation de payer une indemnité aux ouvriers victimes d'accidents même par leur faute dans leur travail. En cas d'insolvabilité du patron l'indemnité doit être acquittée par la Caisse nationale des retraites sur la vieillesse à l'aide d'un fonds de garantie qui est alimenté par une taxe spéciale de 0,04 centimes additionnels au principal de la contribution des patentes des industriels fixés par la loi, et par une taxe perçue sur les exploitants de mines, à raison de 0,05 centimes par hectare exploité.

Division. — Nous étudierons : 1° les Caisses d'épargne ; 2° les Sociétés de secours mutuels ; 3° les Caisses nationales d'assurances.

§ 1er. — Des Caisses d'épargne.

Définition. — On entend par Caisses d'épargne des banques d'une espèce particulière, organisées d'après certaines règles déterminées, dans le but de faciliter l'épargne.

Ces banques rendent l'épargne plus facile en recevant les sommes les plus minimes, en les gardant pour mettre le déposant à l'abri de la tentation qu'il pourrait avoir de les dépenser, s'il les conservait entre ses mains, et en servant un petit intérêt pour chaque somme déposée.

Historique des Caisses d'épargne. — C'est en France que la première idée des Caisses d'épargne fut émise ; mais il fallut qu'elle fût pratiquée avec succès en Angleterre pour que nos banquiers en fissent à leur tour l'expérience, vers 1818. Tout d'abord les Caisses d'épargne furens des banques privées, librement cons-

(1) Cette caisse dont les opérations étaient très limitées jusqu'ici est appelée à prendre un certain développement depuis que le décret du 24 mai 1899 l'a autorisée à assurer les risques professionnels prévus par la loi du 9 avril 1898 pour les accidents ayant entraîné la mort ou une incapacité permanente du travail.

tituées, sans l'intervention de l'Etat, et s'administrant conformément à des statuts qu'elles établissaient elles-mêmes. Le fonctionnement de ces Caisses d'épargne était très difficile à assurer. Elles ne pouvaient, en effet, trouver des placements avantageux aux sommes d'argent qui leur étaient confiées, parce qu'elles étaient obligées de s'en réserver la libre disposition, pour faire face aux demandes de remboursement auxquelles elles étaient exposées à tout instant, et cependant, elles devaient verser un intérêt aux déposants. Dans cette situation, les directeurs des Caisses d'épargne demandèrent à l'Etat de leur venir en aide, en leur facilitant le placement de leurs capitaux. L'Etat y consentit, en subordonnant son intervention à certaines conditions. D'après la loi du 5 juin 1835, les Caisses d'épargne purent, en recevant un intérêt de 4 0/0, verser leurs capitaux à la Caisse des dépôts et consignations, Caisse dépendant de l'Etat, mais, en échange de cette faveur, elles perdirent une partie de leur indépendance. Désormais, elles durent obtenir l'autorisation du gouvernement pour se constituer, et elles furent soumises, quant à leur fonctionnement, à des règles particulières. Cette réforme fut insuffisante encore pour donner aux Caisses d'épargne françaises le développement que cette institution réalisait dans les pays voisins.

En 1881, l'intervention de l'Etat se manifesta d'une façon plus énergique. Suivant encore une fois l'exemple de l'Angleterre, la France organisa, par la loi du 9 avril 1881, une Caisse nationale postale d'épargne à côté des Caisses d'épargne privées. Cette loi a été modifiée sur plusieurs points par la loi récente du 20 juillet 1895.

Organisation actuelle. — Les Caisses d'épargne, la Caisse nationale, comme les Caisses d'épargne privées, sont soumises à un certain nombre de règles communes dont les principales sont les suivantes :

1° Le montant des dépôts ne peut pas être inférieur à 1 franc, ni supérieur à 1.500 francs. — Pour faciliter encore davantage l'épargne aux petites bourses, la Caisse nationale délivre gratuitement à tout requérant un *bulletin d'épargne*, sur lequel il peut coller des timbres ; lorsqu'il a ainsi parfait la somme de 1 franc il peut présenter ce bulletin à la Caisse d'épargne, qui le reçoit comme une pièce de 1 franc.

2° La *clause de sauvegarde* met les Caisses d'épargne à l'abri des demandes de remboursement qui pourraient se produire pour des sommes très élevées, à des époques de crise. En vertu de cette

clause, les Caisses d'épargne ont le droit de n'opérer les remboursements que quinze jours après la demande ; le gouvernement peut même les autoriser, par un décret en Conseil d'Etat, à rembourser les sommes déposées par fractions de cinquante francs et par quinzaine.

3° Les sommes déposées dans les Caisses d'épargne sont toutes versées à la Caisse des dépôts et consignations. Elles sont employés : 1° en valeurs de l'Etat ou jouissant d'une garantie de l'Etat ; 2° en obligations entièrement libérées des départements, des communes ou du Crédit foncier. Les sommes non employées sont placées en *compte courant* au Trésor ou déposées à la Banque. Cependant, la partie déposée en compte courant au Trésor ne peut dépasser 100 millions de francs.

4° Chaque Caisse d'épargne privée doit avoir un fonds de réserve et de garantie sur lequel sont imputées toutes les pertes résultant de sa gestion, et qui constitue sa fortune personnelle.

Elle est autorisée à employer cette fortune personnelle en valeurs d'Etat, en obligations foncières et même, dans une certaine mesure, en prêts aux sociétés coopératives de crédit, en acquisition ou construction d'habitations à bon marché.

5° Toute personne — même un mineur non émancipé, sans l'assistance de ses père et mère ou de son tuteur, et une femme mariée sans l'autorisation de son mari — peut déposer de l'argent dans les Caisses d'épargne et se faire délivrer un livret en son nom.

6° Enfin, toutes les Caisses d'épargne servent un intérêt aux déposants ; cet intérêt, qui était d'abord de 3 à 3 1/2 0/0, a été successivement abaissé, et est actuellement de 2.75 0/0.

Réformes réalisées par la loi du 20 juillet 1895. — On avait adressé deux critiques principales à l'organisation des Caisses d'épargne en France :

1° Tout d'abord on avait trouvé mauvais le versement au Trésor des sommes déposées, parce que, disait-on, l'Etat avait ainsi un moyen trop facile de trouver des ressources pour des opérations inutiles ou hasardeuses ; parce que, d'autre part, l'Etat assumait une lourde responsabilité, pour les remboursements à effectuer aux déposants ; enfin parce que l'intérêt que l'Etat servait aux Caisses d'épargne était trop élevé (4 0/0).

2° On ajoutait que le meilleur usage qui pourrait être fait des fonds des Caisses d'épargne serait de les confier à des industriels, à de petits artisans, ou de les prêter à des sociétés de crédit populaire pour en assurer le développement en France.

La loi du 20 juillet 1895 a tenu compte de ces vœux et a réalisé, dans cet ordre d'idées, des réformes importantes, bien qu'un peu timides encore.

C'est ainsi, nous l'avons vu, que le compte courant que les caisses d'épargne privées ont avec le Trésor ne peut pas excéder 100 millions de francs, que l'intérêt à servir par l'Etat sera désormais établi en tenant compte du revenu des valeurs du portefeuille ; enfin, que les Caisses d'épargne ont maintenant la liberté d'utiliser une partie de leurs ressources à des œuvres industrielles.

§ 2. — Des sociétés de secours mutuels.

Définition. — Les sociétés de secours mutuels sont des associations de prévoyance qui se proposent d'atteindre un ou plusieurs des buts suivants : assurer à leurs membres participants et à leurs familles des secours en cas de maladies, blessures ou infirmités, leur constituer des pensions de retraite, contracter à leur profit des assurances individuelles ou collectives en cas de vie, de décès ou d'accidents, pourvoir aux frais des funérailles et allouer des secours aux ascendants, aux veufs, veuves ou orphelins des membres participants décédés.

Elles peuvent aussi, accessoirement, créer au profit de leurs membres, des cours professionnels, des offices gratuits de placement et accorder des allocations en cas de chômage, à la condition qu'il soit pourvu à ces trois ordres de dépenses au moyen de cotisations ou de recettes spéciales.

C'est la loi du 31 mars 1898, à laquelle nous avons emprunté cette définition, qui régit actuellement les sociétés de secours mutuels.

Innovations réalisées par la loi du 31 mars 1898. — La loi du 31 mars 1898 a réalisé des réformes importantes dans la réglementation des sociétés de secours mutuels. On peut les ramener aux trois chefs suivants :

1° Liberté plus grande accordée à ces sociétés, soit pour se former, soit pour s'administrer.

Le pouvoir discrétionnaire des préfets, qui pouvaient les empêcher d'exister ou leur refuser l'approbation est remplacé par un pouvoir limité, dont l'exercice est soumis au contrôle des juridictions contentieuses ; et au lieu d'une intervention incessante

de l'administration, une surveillance uniquement destinée à maintenir ces sociétés dans les limites de leur mission.

2° Capacité juridique plus étendue reconnue aux mutualités, qui toutes sont désormais pourvues de la personnalité civile et pourront posséder des immeubles dans une mesure variable suivant la catégorie à laquelle appartient la société.

3° Sphère d'attributions considérablement élargie. Au lieu de se cantonner comme autrefois dans la distribution de secours en cas de maladie ou en cas de décès pour assurer l'inhumation convenable de leurs membres, désormais les sociétés de secours mutuels pourront s'occuper aussi de l'assurance contre la vieillesse, contre les accidents et même contre le chômage.

Règles communes à toutes les sociétés de secours mutuels. — Ces règles ont pour objet des prescriptions de diverses sortes :

1° *Dépôt des statuts.* — Toute société doit, un mois avant son fonctionnement déposer à la sous-préfecture en double exemplaire: les statuts de l'association et la liste des noms et adresses des membres qui seront chargés à l'origine de l'administration ou de la direction (art. 4).

2° *Composition de l'association.* — Toute société peut comprendre deux groupes de membres : des membres participants et des membres honoraires.

Ces derniers paient une cotisation et font des dons à la société sans prendre part aux bénéfices réservés aux membres participants.

Les femmes mariées peuvent en faire partie sans l'autorisation de leur mari, les mineurs sans l'autorisation de leurs parents ou tuteurs, de même les étrangers.

L'administration et la direction ne peuvent appartenir qu'à des Français, majeurs, de l'un et de l'autre sexe, jouissant de leurs droits civils, membres participants ou honoraires de la société.

L'élection des directeurs et administrateurs a lieu par vote au bulletin secret des membres de la société réunis en assemblée générale (art. 3 et 6).

Condition juridique. — Toute société de secours mutuels qui satisfait aux prescriptions précédentes, constitue une personne morale ; elle peut ester en justice et obtenir le bénéfice de l'assistance judiciaire aux conditions établies par la loi du 22 janvier 1854.

Union de sociétés. — Les sociétés peuvent former entre elles

des unions valables pourvu que chaque société conserve son autonomie et que l'union se réalise pour l'un des objets déterminés par la loi, c'est-à-dire la création de pharmacies, l'admission de participants qui ont changé de domicile, le service des placements gratuits, etc. (art. 8).

Ces unions peuvent être formées par des sociétés libres, ou par des sociétés libres et des sociétés approuvées. D'après la loi du 2 juillet 1904 ces unions peuvent être approuvées et former ainsi des personnes morales.

Dissolution. — La dissolution est ou volontaire ou judiciaire ; elle ne peut plus avoir lieu par mesure administrative.

La dissolution volontaire ne peut résulter que du vote d'une majorité des deux tiers des membres présents représentant la majorité des membres inscrits.

La dissolution judiciaire ne peut être prononcée par le tribunal, à la requête du ministère public que pour deux causes : parce que la société a été détournée de son but ; ou bien parce qu'il y a eu fausse déclaration ayant pour objet de dissimuler le véritable caractère de la société.

Diverses sortes de sociétés. — Il existe, d'après la loi de 1898, trois sortes de sociétés de secours mutuels :

1° Les sociétés libres ;

2° Les sociétés approuvées ;

3° Les sociétés reconnues comme établissements d'utilité publique.

Sociétés libres. — Elles se forment sans l'intervention de l'administration, par la libre initiative de ses membres sans autre formalité que le dépôt des statuts dont il a été parlé plus haut.

Elles peuvent recevoir des dons et legs mobiliers avec l'autorisation du préfet ; quand il y a réclamation des héritiers un décret est nécessaire, le Conseil d'État entendu.

La capacité d'acquérir des immeubles est limitée : elles ne peuvent acquérir d'immeubles, sous quelque forme que ce soit, à peine de nullité, sauf les immeubles exclusivement affectés à leurs services. Elles ne peuveut, à peine de nullité, recevoir des dons ou legs immobiliers qu'à la charge de les aliéner et d'obtenir les autorisations ci dessus indiquées (art. 15).

Sociétés approuvées. — Ont cette qualité les sociétés qui ont fait approuver leurs statuts par arrêté ministériel.

L'approbation ne peut être refusée que pour deux causes :

1° Non-conformité des statuts avec les dispositions de la loi ;

2° Si les statuts ne prévoient pas des recettes proportionnées aux dépenses pour la constitution des retraites garanties ou des assurances en cas de vie, de décès ou d'accident.

Le refus d'approbation peut donner lieu à un recours au Conseil d'Etat, sans aucuns frais.

Les sociétés approuvées ont une plus grande capacité au point de vue de l'acquisition des immeubles ; elles ont droit à certaines faveurs de la part des communes qui doivent leur fournir des locaux pour leurs réunions, les livrets et les registres nécessaires à la comptabilité et à l'administration. Les actes intéressant ces sociétés sont exempts des droits de timbre et d'enregistrement, sous réserve des droits de mutation pour les transmission de biens entre-vifs ou après décès.

Elles ont la facilité de placer leurs capitaux à la Caisse des dépôts et consignations, moyennant un intérêt rémunérateur. Enfin elles ont droit à des subventions sur le crédit ouvert à cet effet chaque année au ministère de l'intérieur (art. 17 à 32).

Sociétés reconnues d'utilité publique. — Les sociétés de secours mutuels et les unions peuvent être reconnues d'utilité publique par décret rendu après avis du Conseil d'Etat.

Elles jouissent des avantages reconnus aux sociétés approuvées.

Elles peuvent en outre posséder, acquérir, vendre et échanger des immeubles dans les conditions déterminées par le décret déclarant l'utilité publique.

§ 3. — De la Caisse des retraites pour la vieillesse.

Définition. — C'est une caisse, placée sous la garantie de l'Etat, gérée par la Caisse des dépôts et consignations, qui a pour but de permettre aux travailleurs de se créer une pension de retraite à l'aide de versements modiques.

Créée par la loi du 18 juin 1850, elle a été réorganisée par la loi du 25 juillet 1886. Elle dépend du ministre du commerce.

Les versements sont aussi minimes que l'on veut, ils peuvent être faits à toute époque, ils ne peuvent dépasser 500 francs par an, depuis 1893.

Opérations. — Deux combinaisons sont possibles : rente viagère à capital perdu et rente viagère à capital réservé.

Rente viagère à capital perdu. — Lorsque le déposant déclare, lors de son premier versement, vouloir acquérir une rente viagère

à capital perdu, à tel âge déterminé (entre 50 et 65 ans), il faut examiner les deux hypothèses qui peuvent se présenter :

Ou il décède, avant l'âge indiqué, et alors, les sommes qu'il a versées à la caisse sont acquises définitivement à cette caisse ;

Ou il parvient à cet âge, et alors il a droit à une rente viagère calculée en tenant compte du capital versé, des intérêts capitalisés et des risques courus par le déposant.

Rente viagère à capital réservé. — Avec cette seconde combinaison, si le déposant meurt avant l'âge indiqué, les versements qu'il a effectués sont transmis à ses héritiers, sans intérêt. S'il parvient à cet âge, il touchera une pension de retraite, moins élevée que dans le premier cas, et à sa mort, le capital passera à ses héritiers.

CHAPITRE VII. — INSTITUTIONS D'ASSISTANCE.

Principes théoriques. — Le rôle de l'Etat en matière d'assistance est très débattu. Il est des auteurs qui estiment que c'est une obligation positive pour l'Etat de venir en aide aux enfants et aux vieillards qui sont dans l'impossibilité de travailler, à ceux qui par suite de chômage, n'ont pas momentanément les moyens de travailler, et enfin à ceux-là mêmes qui n'ont pas la volonté de travailler. L'indigent, de cette façon, aurait un véritable droit à l'égard de la société : le droit d'être secouru. La société, dit-on en substance, est responsable des inégalités choquantes qui font que l'un a en abondance tout ce dont il a besoin pour vivre, tandis que l'autre manque du plus strict nécessaire.

Cette solution est vivement critiquée par les économistes qui appartiennent à l'école classique. D'après eux, l'assistance doit avant tout être une œuvre privée. L'Etat doit se contenter de suppléer à l'insuffisance des ressources des particuliers par des subventions en argent ; il ne doit pas s'imposer le fardeau du service d'assistance publique. De plus l'assistance ne doit pas cesser d'avoir le caractère d'un don et d'une libéralité : on ne saurait y voir la source d'une obligation formelle pour l'Etat ni la cause d'un droit pour les individus. Autrement, les particuliers assurés d'être soutenus dans le besoin, et de ne pas manquer, quoi qu'ils fassent, des choses indispensables à l'existence, s'adonneraient à l'oisiveté et ne chercheraient pas à se tirer d'affaires eux-mêmes.

Principes de la législation actuelle. — Dans l'état actuel

de la législation charitable en France, on peut dire que l'assistance publique présente deux caractères essentiels : 1° elle est facultative (1) ; 2° elle est communale.

Par exception, dans quatre cas, l'assistance publique est obligatoire : pour les aliénés, pour les enfants assistés, pour l'assistance médicale gratuite, et pour les vieillards. Dans deux cas elle est départementale au lieu d'être communale : pour les aliénés et pour les enfants assistés.

Il faut noter cependant que, même dans les cas exceptionnels. où l'assistance publique est obligatoire, elle ne fait naître aucun droit pour l'individu à l'encontre de l'administration ; en sorte que, par une anomalie remarquable, il existe une obligation sans droit correspondant.

Division. — Nous étudierons dans trois paragraphes :

1° Le rôle de l'Etat en matière d'assistance ; 2° l'assistance départementale ; 3° l'assistance communale.

§ 1er. — Rôle de l'Etat en matière d'assistance publique.

Exposé général. — Le rôle de l'Etat en matière d'assistance publique est tout à fait subsidiaire ; on l'aura suffisamment caractérisé en énonçant les propositions suivantes :

1° Il est chargé de la direction du service de l'assistance publique, rattachée au ministère de l'intérieur (Décrets des 5 janvier et 4 mars 1889) ;

2° Il accorde des secours dans les cas de sinistres ou de fléaux atteignant une partie de la population (grêle, inondations, incendies, attentats anarchistes, etc.). Un fonds spécial de secours est institué dans ce but au ministère de l'agriculture ;

3° Il contribue, d'une façon permanente, aux dépenses du service des enfants assistés, des enfants du premier âge, de l'assistance médicale gratuite ;

(1) En Angleterre, au contraire et dans la plupart des Etats protestants l'assistance est considérée comme un devoir pour les paroisses en vertu d'un statut de la reine Elisabeth. Tout d'abord les secours étaient distribués à domicile : mais comme le nombre des assistés augmentait dans des proportions inquiétantes (1 sur 10 habitants), on substitua, au système des secours à domicile, le système de l'internement dans des maisons où l'assisté est astreint au travail et qu'on appelle pour ce motif *Workhouses*. Cette mesure a eu pour conséquence de réduire d'une façon sensible le chiffre des assistés.

4° Il administre directement certains établissements appelés « *établissements généraux de bienfaisance* » (1).

§ 2. — Assistance départementale.

Enumération. — L'assistance départementale comprend :
1° Le service des enfants assistés ;
2° Le service de protection des enfants du premier âge (2) ;
3° Le service des aliénés ;
4° Les dépôts de mendicité.

Remarques. — Il convient de faire trois observations : 1° les dépenses de tous ces services n'incombent pas d'une façon exclusive au département, elles sont réparties entre l'Etat, le département et la commune ; 2° bien que ces services relèvent de l'administration départementale, la part des dépenses qui doit être supportée par le département ne constitue pas une dépense obligatoire de son budget.

I. Service des enfants assistés. — *Loi du* 27 *juin* 1904. — *Son but.* — Le service des enfants assistés est régi par la loi nouvelle du 27 juin 1904. Cette loi a pour but de combler les lacunes de la législation antérieure, qui tenait dans trois textes : loi du 15 pluviôse an XIII, décret du 19 janvier 1811 et loi du 5 mai 1869. On avait bien suppléé à l'insuffisance de ces textes par des règlements administratifs ; mais des améliorations sérieuses ne pouvaient être apportées à ce service que par voie législative. D'où la nécessité de la loi actuelle.

Points principaux de réforme. — Les points sur lesquels le législateur a innové sont les suivants :
1° La détermination des enfants assistés ;
2° Le régime des pupilles de l'assistance publique ;
3° La réorganisation de la tutelle des enfants assistés ;
4° L'organisation générale du service ;
5° Les règlement des dépenses du service.

1° Détermination des enfants assistés. — *Enumération.* — Les enfants assistés comprennent trois catégories :

(1) Ils sont au nombre de neuf : hospice national des Quinze-Vingts ; institution nationale des jeunes aveugles ; institution nationale des sourds-muets de Paris ; institution nationale des sourdes-muettes de Bordeaux ; institution nationale des sourds-muets de Chambéry ; maison nationale de Charenton ; asiles nationaux du Vésinet et de Vincennes ; hospice national du Mont Genèvre.
(2) Voir *suprà*, p. 267.

1° Les enfants secourus et en dépôt;
2° Les enfants en garde;
3° Les pupilles de l'assistance.

Enfants secourus. — Ce sont des enfants que la mère, non mariée, veuve, divorcée ou abandonnée, ne peut nourrir ni élever, faute de ressources, et pour lesquels est accordé un secours temporaire et révocable en vue de prévenir leur abandon (art. 3 et 7).

Enfants en dépôt. — Ce sont des enfants qui, laissés sans protection ni moyens d'existence, par suite de l'hospitalisation ou de la détention des père, mère ou ascendants sont recueillis temporairement dans le service des enfants assistés (art. 4).

Enfants en garde. — Ce sont des enfants dont la garde a été confiée par les tribunaux à l'assistance publique, par application des articles 4 et 5 de la loi du 19 avril 1898, au cas de délits ou de crimes commis par ces enfants ou sur ces enfants.

Pupilles de l'assistance. — Ils diffèrent des catégories précédentes d'enfants à deux points de vue :

1° Ils sont sous la tutelle de l'assistance publique, au lieu d'être seulement sous sa protection ;

2° Ils sont à la charge de l'assistance publique d'une façon permanente, au lieu de l'être d'une façon temporaire seulement.

2° **Des pupilles de l'assistance publique.** — *Quels sont les pupilles de l'assistance publique ?* — Les pupilles de l'assistance sont :

1° Les enfants trouvés ;
2° Les enfants abandonnés ;
3° Les orphelins pauvres ;
4° Les enfants moralement abandonnés de la loi du 24 juillet 1889.

Mode d'admission. — La loi nouvelle n'a pas rétabli la pratique des tours organisée par le décret de 1811 et abandonnée en fait. Elle a adopté un système mixte.

Dans chaque département le préfet désigne un ou plusieurs établissements où devront être présentés les enfants dont l'admission en qualité de pupille de l'assistance est demandée. Cette demande est formulée par écrit et adressée au préfet (art. 8).

Quant aux conditions mêmes de l'admission, la loi distingue suivant que l'enfant paraît ou non âgé de moins de sept mois (art. 9).

A l'égard des enfants paraissant âgés de moins de sept mois, l'admission a lieu à bureau ouvert, et sans enquête administra-

tive. Le requérant peut même se refuser à faire connaître le nom, le lieu et la date de naissance de l'enfant.

A l'égard des enfants plus âgés, l'admission définitive est prononcée par le préfet au vu des pièces et des renseignements fournis par le requérant. Pour les enfants, en effet, la mère ne peut plus exiger le secret d une naissance qui doit être connue.

Régime des pupilles. — Jusqu'à l'âge de 13 ans, les pupilles de l'assistance sont placés en nourrice à la campagne, sauf lorsque l'état de leur santé exige qu'ils soient maintenus dans un établissement dépositaire (art. 20 et 21).

A partir de l'âge de 13 ans, les pupilles sont mis en apprentissage de préférence dans les professions agricoles.

Les pupilles indisciplinés sont placés par décision du préfet dans des écoles professionnelles publiques ou privées (art. 1er, loi du 28 juin 1904).

Les pupilles, coupables d'actes d'immoralité, de violence ou de cruauté peuvent être confiés à l'administration pénitentiaire, par décision du tribunal civil (art. 2, loi du 28 juin 1904).

3° **Réorganisation de la tutelle.** — La loi nouvelle enlève la tutelle des pupilles de l'assistance publique aux commissions administratives des hospices qui s'en étaient trop désintéressées, pour la confier au préfet qui l'exerce par lui-même ou par son délégué, l'inspecteur départemental. Dans le département de la Seine cette tutelle est exercée par le directeur de l'assistance publique de Paris (art. 11).

Le tuteur est assisté d'un conseil de famille formé par une commission de sept membres élue par le conseil général et renouvelée tous les quatre ans (art. 12).

Les attributions de ce tuteur et de ce conseil de famille sont celles que détermine le Code civil. Cependant, les deniers appartenant aux pupilles sont confiés au trésorier payeur général du département, et, pour la Seine, au receveur de l'assistance publique de Paris (art. 15). Le cautionnement de ces comptables sert de garantie aux pupilles au lieu et place de l'hypothèque légale sur les immeubles du tuteur (art. 14). Ces textes ont été confirmés par la loi du 18 décembre 1906.

4° **Organisation générale du service des enfants assistés.** — *Caractère juridique.* — Le service des enfants assistés est un service départemental, mais il ne constitue pas une personne morale distincte du département. Ce point, douteux autrefois, ressort très nettement de la loi nouvelle.

Organes chargés du règlement et de l'administration du service. — Dans chaque département, ce service est réglé par le conseil général et il est administré par le préfet et sous son autorité, par l'inspecteur départemental de l'assistance publique.

Dans le département de la Seine, il est administré sous l'autorité du préfet de la Seine, par le directeur de l'assistance publique (art. 29).

Personnel de l'inspection départementale. — Il comprend, dans chaque département :

Un inspecteur, un ou plusieurs sous-inspecteurs, un ou plusieurs commis d'inspection. Ils sont nommés par le ministre de l'intérieur. En outre le conseil général peut créer un ou plusieurs emplois de visiteuses d'enfants (art. 30).

Comptabilité. — L'ordonnateur du service est le préfet et le comptable le trésorier payeur du département (art. 31)

5° **Règlement des dépenses.** — La loi de 1904 supprime la distinction antérieure des dépenses extérieures et intérieures, qui était une source de complication ; elle répartit les dépenses en deux catégories : les dépenses du service et les dépenses d'inspection et de surveillance.

Les premières seront payées pour 2/5 par l'Etat, pour 2/5 par le département et pour 1/5 par les communes déduction faite des frais occasionnés par les pupilles n'ayant leur domicile de secours dans aucun département, qui sont intégralementà la charge de l'Etat, ainsi que des recettes provenant du remboursement des départements ou des familles, du produit des amendes de police correctionnelle, du produit et des revenus des dons et des legs applicables au service (art. 45).

Les secondes sont entièrement à lacharge de l'Etat (art. 48).

Notons enfin que le département est substitué aux hospices quant au droit de succession *ab intestat*, qui leur appartenait auparavant à l'égard des enfants assistés (art. 41).

*II. **Service des aliénés.** — *Loi du 30 juin 1838.* — *Economie générale de la loi.* — On peut caractériser l'ensemble des dispositions générales de la loi de 1838 en disant qu'elles tendent à trois buts : protéger la société contre les atteintes des aliénés, garantir la liberté individuelle des aliénés eux-mêmes, procurer des soins à leur personne et sauvegarder leurs biens.

Obligation des départements. — Chaque département est tenu d'avoir un établissement public d'aliénés ou de traiter à cet effet avec un établissement public ou privé, soit de ce département,

soit d'un autre département, pour assurer l'internement de ses aliénés (art. 1er). Mais cette obligation n'est revêtue d'aucune sanction ; il n'y a pas là une dépense obligatoire qui puisse être d'office inscrite au budget du département.

Internement dans un asile. — L'internement dans un asile peut être volontaire, c'est-à-dire être effectué sur l'initiative d'un simple particulier ou bien être ordonné par l'autorité compétente.

Internement volontaire. — Toute personne peut faire enfermer un individu comme fou sous les trois conditions suivantes :

1° Adresser une demande d'admission indiquant les noms, profession, âge et domicile du requérant et du fou présumé, et le lien de parenté ou la nature des relations existant entre eux ;

2° Une pièce établissant l'identité de la personne à placer ;

3° Un certificat de médecin, ne remontant pas à plus de quinze jours ; ce certificat n'est pas nécessaire en cas d'urgence (art. 8).

Dans les vingt quatre heures, avis de l'internement, ou un certificat du médecin de l'établissement est adressé au préfet. Par une mesure de précaution spéciale aux établissements privés, le préfet doit dans les trois jours faire visiter l'interné par un médecin (art. 9 et 10). — De plus, que l'établissement soit public ou privé, dans les quinze jours, le préfet adresse un avis de l'internement au procureur de la République du lieu de l'internement et à celui du domicile de l'interné.

Internement d'office. — Les aliénés, interdits ou non, qui compromettent l'ordre public ou la sûreté des personnes, peuvent être internés par décision du préfet de police à Paris et du préfet dans les départements. Bien plus, en cas de danger imminent attesté par le certificat d'un médecin ou par la notoriété publique, les commissaires de police à Paris et les maires dans les autres communes, peuvent prendre toutes les mesures provisoires nécessaires, sauf à en référer dans les vingt-quatre heures au préfet qui statuera (art. 18 et 19).

Mesures pendant l'internement — Par surcroît de garantie contre les séquestrations arbitraires, la loi de 1838 prescrit :

1° La tenue d'un registre sur lequel, dans chaque établissement, figurent les noms des internés, leur âge, etc., et sur lequel le médecin doit tous les mois consigner les changements survenus dans l'état mental de chaque malade (art. 12) ;

2° Des visites à faire par certaines autorités ; préfet, personnes déléguées par le ministre, président du tribunal, procureur de la République, juge de paix, maire (art. 4).

Sortie de l'asile. — L'interné peut sortir de l'asile : 1° par une décision de l'administration, qui spontanément ou sur la demande des parents, déclare qu'il n'y a plus lieu de le tenir enfermé (articles 13 et 20) ; 2° par décision judiciaire, non motivée, rendue en chambre du conseil, sur la requête des parents ou du procureur de la République (art. 29).

Protection des intérêts de l'interné. — Une seule personne s'occupe du mineur non émancipé ou de l'interdit judiciaire, le tuteur ; au contraire, plusieurs personnes peuvent avoir à s'occuper des fous internés dans un asile, sans être interdits :

1° Un curateur, chargé de la personne, qui doit veiller à ce que les revenus de l'interné soient employés à le soigner, à ce qu'il sorte de l'asile lorsque sa santé le permettra ;

2° Un administrateur provisoire, préposé à la gestion de ses biens ;

3° Un mandataire *ad litem*, pour représenter l'aliéné en justice ;

4° Le receveur de l'asile, chargé du recouvrement des deniers.

Dépenses des aliénés. — Les dépenses des aliénés sont supportées en premier lieu par leur famille, et à défaut, par les départements, par les communes et par les hospices, suivant les distinctions établies par la loi de 1838 (art. 25 à 28).

Il suffit de noter que, comme pour les enfants assistés, la part contributive du département ne forme pas une dépense obligatoire de son budget, tandis que la part qui incombe à la commune forme pour elle une dépense obligatoire (L. du 5 avril 1884, art. 137, § 10).

Critiques de la loi de 1838. — La loi de 1838 a soulevé de vives critiques, et depuis longtemps, des réformes ont été proposées pour la modifier : 1° les formalités qu'elle organise en vue de l'internement dans les asiles sont trop simples ; l'exigence d'un certificat de médecin constitue une garantie insuffisante pour sauvegarder la liberté individuelle ; 2° il est contraire aux principes de notre droit que la capacité juridique d'un individu soit altérée sans l'intervention des tribunaux judiciaires et par une pure mesure administrative.

Un projet de loi destiné à améliorer la loi de 1878 a été voté en 1907 par la Chambre des députés et est soumis aux délibérations du Sénat.

III. **Dépôt de mendicité.** — Les dépôts de mendicité sont des établissements où sont internés les individus arrêtés pour

mendicité. Ils tiennent à la fois de l'hospice et de la prison ; leur fonctionnement tend : 1° à donner un asile au mendiant ; 2° à le corriger de sa paresse et de ses vices et à le contraindre au travail.

Le décret du 5 juillet 1808 porte qu'un dépôt de mendicité serait ouvert dans chaque département ; mais cette règle n'a pas été appliquée en fait et il n'existe guère plus de 27 dépôts.

Dans les départements pourvus d'un dépôt les mendiants, à l'expiration de leur peine, sont conduits au dépôt par mesure de police. Là ils sont astreints à des travaux faciles : la moitié du salaire qui leur est alloué reste au dépôt, l'autre partie appartient au mendiant ; sur cette dernière portion, une petite somme seulement lui est remise, le surplus est tenu en réserve au compte de l'indigent. L'internement cesse lorsque la réserve est assez forte pour lui permettre de ne pas mendier.

Dans les départements non pourvus d'un dépôt de mendicité les mendiants d habitude encourent des peines portées au Code (art. 275, C. pén.). Mais, en réalité, dans ces départements, la mendicité est tolérée.

§ 3. — Assistance communale.

Etablissements d'assistance communale. — L'assistance communale est donnée par les bureaux de bienfaisance, les hôpitaux, les hospices et le bureau d'assistance médicale gratuite. On doit y rattacher l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables.

Les bureaux de bienfaisance sont spécialement destinés à procurer des secours à domicile aux indigents ; les hôpitaux sont des maisons organisées pour recevoir et soigner des malades ; les hospices assurent un asile aux vieillards ou aux infirmes. Quelquefois des hôpitaux ont un quartier réservé aux vieillards et aux infirmes, on les appelle des hôpitaux-hospices.

Cependant, en raison de la supériorité que présentent les secours à domicile sur les secours hospitaliers, les hospices peuvent affecter le quart de leurs ressources, et même le tiers, avec l'assentiment du Conseil général, au traitement des malades à domicile et à l'allocation de secours annuels aux vieillards et aux infirmes placés dans leurs familles (Loi du 21 mai 1873 art. 7).

Remarques — Il faut noter ceci : 1° l'assistance communale n'est pas obligatoire, en ce sens que les communes ne sont pas tenues d'avoir des hospices ou des bureaux de bienfaisance. Ce-

pendant pour assurer le service de médecine gratuite, la loi de 1893 décide que toute commune est rattachée pour le traitement de ses malades à un ou plusieurs des hôpitaux les plus voisins (art. 3) ; 2° les hospices, les hôpitaux et les bureaux de bienfaisance, établis par décret en Conseil d'Etat, forment des personnes morales distinctes de la commune, et distinctes les unes des autres.

Ils ont une organisation administrative et des ressources à peu près semblables que nous allons faire connaître.

Organisation administrative des établissements de bienfaisance. — Les hospices, les hôpitaux et les bureaux de bienfaisance sont administrés par des *Commissions administratives* ainsi composées : le maire, membre de droit et président de droit, et six membres, désignés, deux par le Conseil municipal, pour tout le temps qu'il reste en fonctions, et quatre par le préfet, pour quatre ans et renouvelables chaque année par quart. La Commission élit un vice-président. Enfin un receveur (1) est nommé par le préfet sur la présentation de la Commission administrative ; il ne peut être révoqué que par le Ministre de l'intérieur (Lois du 21 mai 1873 et du 5 août 1879).

Contrairement au principe posé par la loi du 28 pluviôse an VIII, l'action et la délibération sont confiées à la Commission administrative. Elle est chargée tout à la fois :

1° De diriger et de surveiller le service intérieur et extérieur de l'établissement de bienfaisance. C'est ainsi qu'elle nomme son secrétaire, l'économe, les médecins et chirurgiens, — qu'elle ne peut révoquer qu'avec l'approbation du préfet, — elle nomme et révoque les autres employés ;

2° De régler par ses délibérations toutes les affaires de l'établissement. Certaines de ses délibérations sont exécutoires par elles-mêmes (2), d'autres exigent l'approbation de l'autorité supérieure (3) (Loi du 7 août 1851 sur les hospices et hôpitaux, art. 7 et 8).

(1) D'après l'article 44 de la loi du 26 décembre 1908, les établissements communaux de bienfaisance n'ont droit à un receveur spécial que si le montant de leurs revenus ordinaires excède 100 000 francs.

(2) Il en est ainsi des baux ne dépassant pas 18 ans pour les biens ruraux et 9 ans pour les autres, les marchés pour fournitures et entretien n'excédant pas 1 an, et les travaux de toute nature ne dépassant pas 5.000 francs. La délibération est exécutoire si dans les trente jours après la notification officielle, le préfet ne l'a pas annulée.

(3) Il en est ainsi : du budget, comptes, acquisitions, échanges, aliénation, emprunts, dons et legs, etc. En général, l'approbation est donnée par le préfet, après avis du Conseil municipal.

Ressources des établissements de bienfaisance. — Les ressources des établissements de bienfaisance sont :

1° Des subventions de l'Etat, des départements et des communes ;

2° Le produit des dons et legs ;

3° Le droit des pauvres, droit perçu sur les bals, spectacles, concerts, danses et fêtes quelconques où le public est admis en payant ;

4° Les produits des quêtes et collectes faites dans les églises ou ailleurs, et les produits des troncs ;

5° La portion qui leur est allouée dans le produit de certaines amendes ;

6° La part qui leur revient dans les bénéfices du Mont-de-piété.

Admission aux secours. — Pour l'admission aux secours, il y a des différences entre les hôpitaux, les hospices et les bureaux de bienfaisance.

Pour les hôpitaux, aucune condition ni de nationalité, ni de domicile, n'est exigée par la loi du 7 août 1851.

Au contraire, pour être admis dans un hospice ou pour obtenir le bénéfice des secours à domicile, il faut réunir deux conditions.

1° Etre français ; 2° avoir son domicile de secours dans la commune. En ce qui concerne le domicile de secours, il convient d'appliquer, même en notre matière, les règles établies par la loi du 15 juillet 1893, indiquées plus loin et non la loi du 26 vendémaire an II que l'on peut considérer comme abrogée (1).

Assistance médicale gratuite. — *Loi du* 15 *juillet* 1893. — *Economie générale.* — La loi du 15 juillet 1893 a organisé dans chaque commune un service d'assistance médicale destiné à assurer des soins gratuits à tout français malade, privé de ressources, soit à domicile soit dans un établissement hospitalier. L'obligation de secourir l'indigent incombe à la commune dans laquelle l'indigent a son domicile de secours ; s'il n'a pas de domicile de secours dans une commune, elle incombe au département où il a son domicile de secours, et à défaut de domicile de secours départemental, elle retombe sur l'Etat (art 1er).

La commune, le département ou l'Etat peuvent toujours exercer leur recours, s'il y a lieu, soit l'un contre l'autre soit contre ceux qui sont tenus à l'assistance médicale envers l'indigent malade (sociétés ou corporations ou parents, art. 21).

(1) *Contrà*, Berthélemy, *op. cit.*, p. 782.

Domicile de secours. — On acquiert le domicile de secours dans une commune : 1° par la naissance ; 2° par la résidence habituelle d'un an postérieurement à la majorité ou à l'émancipation ; 3° enfin, en ce qui concerne la femme, par le mariage (art. 6).

Le domicile de secours dans une commune se perd : 1° par une absence ininterrompue d'une année postérieurement à la majorité ou à l'émancipation ; 2° par l'acquisition d'un autre domicile de secours (art. 7).

A défaut de domicile dans une commnne, on peut avoir un domicile de secours dans un département, si on résidé pendant une année dans le même département, mais non dans la même commune.

Bureau d'assistance médicale. — Dans chaque commune il existe un bureau d'assistance médicale, investi de la personnalité civile.

La commission administrative du bureau est formée par les commissions administratives réunies de l'hospice et du bureau de bienfaisance, ou par cette dernière seulement quand il n'existe pas d'hospice dans la commune. A défaut d'hospice ou de bureau de bienfaisance, la commission administrative du bureau d'assistance est établie sur le modèle des commissions des bureaux de bienfaisance (Loi du 21 mai 1873 et loi du 5 août 1879).

Liste d'assistance. — Le bureau d'assistance dresse, un mois avant la première session ordinaire du Conseil municipal, la liste des personnes admises à l'assistance médicale gratuite. La liste est arrêtée par le Conseil municipal. Cette liste est révisée de la même façon un mois avant chacune des autres sessions du Conseil, et cette révision est de même approuvée par le Conseil municipal (art. 12 et 13).

Un recours en inscription ou en radiation est ouvert aux intéressés devant une commission cantonale (art. 15 à 18) (1).

En cas d'urgence, le bureau d'assistance et même le maire peut admettre provisoirement au bénéfice des secours gratuits un malade non porté sur la liste (art. 19) (2).

(1) La loi du 13 avril 1898, art. 58, permet au préfet de réclamer l'inscription ou la radiation devant la commission cantonale.

(2) Pour bien comprendre le mécanisme de la loi de 1893 qu'il faut combiner avec l'article 1er de la loi du 7 août 1851 sur les hôpitaux, il faut faire deux hypothèses :

1er cas : Un indigent tombe malade dans une commune où il a son domi-

Dépenses. — Les dépenses ordinaires du service d'assistance médicale comprennent : les honoraires des médecins, chirurgiens et sages-femmes ; les médicaments et appareils ; les frais de séjour des malades dans les hôpitaux.

Ressources. — Pour couvrir les frais du service d'assistance médicale, les communes dont les ressources sont insuffisantes sont autorisées à voter des centimes additionnels aux quatre contributions directes ou des taxes d'octroi pour se procurer le complément des ressources nécessaires (art. 28).

Les départements doivent accorder aux communes qui auront été obligées de recourir à des centimes additionnels ou à des taxes d'octroi des subventions ; et pour cela ils pourront voter des centimes additionnels aux quatre contributions directes (art. 29).

Enfin, l'Etat concourt au service de l'assistance médicale : par des subventions qu'il accorde aux départements ; par les dépenses occasionnées par le traitement des malades n'ayant aucun domicile de secours, et par les frais d'administration relatifs à l'exécution de la loi (art. 29).

***Assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables.** — La loi du 14 juillet 1905 a organisé l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources d'après des règles identiques à celles que la loi de 1893 avait établies pour les indigents malades.

Conditions requises pour être secouru. — Pour pouvoir réclamer un secours il faut remplir quatre conditions (art. 1er) :

1° Etre Français.

2° Avoir 70 ans ou être atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable ;

3° Etre sans ressources ;

4° Etre incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence.

A qui incombe l'obligation de l'assistance ? — Même solution que pour l'assistance médicale. L'obligation incombe à la

cile de secours. Il sera traité aux frais de cette commune.

2° cas : Un indigent tombe malade dans une commune où il n'a pas son domicile de secours, deux cas à considérer : *a*) Dans cette commune il y a un hôpital. — L'indigent sera reçu et traité, sans recours possible de cette commune contre la commune de son domicile de secours ou contre le département ou contre l'Etat ; *b*) Dans cette commune il n'y a pas d'hôpital ; le malade sera reçu dans l'hôpital auquel la commune est rattachée. La commune avancera les frais ; elle supportera définitivement les frais des dix premiers jours de maladie ; pour le surplus, elle sera remboursée par le département qui exercera son recours contre qui de droit.

commune où l'assisté a son domicile de secours ; s'il n'en a pas, au département dans lequel il est domicilié ; et s'il n'a pas de domicile départemental, à l Etat (art 2).

En ce qui concerne le domicile de secours on suit les mêmes règles que pour l'assistance médicale, sauf que le temps requis pour l'acquisition et la perte du domicile est porté à cinq ans (art. 3).

De l'admission à l'assistance. — Pour ceux qui ont leur domicile de secours dans une commune l'admission à l'assistance est prononcée par le bureau d'assistance qui dresse à cet effet une liste arrêtée chaque année par le conseil municipal, sauf appel à une commission cantonale. Ses décisions peuvent être déférées à une commission centrale siégeant au ministère de l'intérieur (art. 7-8).

Pour ceux qui ont un domicile de secours départemental, c'est la commission départementale qui statue sauf appel au Conseil général (art. 14).

C'est le ministre de l'intérieur, après avis de la Commission centrale, qui arrête la liste des assistés à la charge de l'Etat.

Modes d'assistance. — La loi a prévu deux modes d'assistance : l'assistance à domicile et l hospitalisation.

L'assistance à domicile consiste dans des allocations mensuelles dont le minimum est fixé à 5 francs et dont le maximum ne peut être supérieur à 20 francs, à moins de circonstances exceptionnelles et sous certaines conditions exposées longuement dans l'article 20 de la loi.

Lorsque ce mode d'assistance est impossible, l'assisté est placé dans un établissement public ou privé (art. 21 à 26).

Voies et moyens. — Les dépenses qui résultent de la loi de 1905, ont le caractère de dépenses obligatoires.

Les communes y pourvoiront : à l'aide de ressources spéciales provenant des fondations et libéralités, de la participation éventuelle des bureaux de bienfaisance et des hospices, des recettes ordinaires et au cas d insuffisance de subventions du département et de l'Etat.

Les départements y pourvoiront, à l'aide de ressources spéciales et des revenus ordinaires et en cas d'insuffisance à l'aide d'impositions ou de taxes autorisées par la loi et d'une subvention de l'Etat.

D'après le rapporteur de la loi au Sénat, la dépense totale s'élèvera à 66.766.700 francs annuellement, ainsi répartie :

Communes : 18.083.450 francs.
Départements : 11 083.000 francs.
Etat : 37.600.250 francs.

Ajoutons enfin que cette loi n'est entrée en vigueur qu'à partir du 1er janvier 1907.

Assistance publique à Paris. — L'assistance publique est régie à Paris par la loi du 10 janvier 1849, le décret du 15 novembre 1895 et le décret du 28 mars 1896. Il nous suffira de résumer les traits caractéristique de cette organisation spéciale :

1° Tandis que dans les autres communes le service des secours à domicile, le service des hôpitaux et celui des hospices forment des organismes distincts et séparés, à Paris, tous ces services sont centralisés entre les mains d'une seule administration, « l'*Assistance publique de Paris* ».

2° Tandis que dans les autres communes, pour chaque établissement de bienfaisance, les fonctions d'exécution et de délibération sont exercées par une commission administrative, il en est différemment à Paris. L'action administrative appartient à un agent unique, le directeur de l'assistance publique, nommé par le Ministre de l'intérieur sur la proposition du préfet de la Seine. Auprès de lui est placé un Conseil de surveillance, investi d'attributions purement consultatives.

3° A la différence encore de ce qui existe pour les autres communes, à Paris, il existe une personnalité générale, qui est l'*Assistance publique* ; et autour de cette personnalité, sans se confondre avec elle, gravite un certain nombre de petites personnalités constituées par les hôpitaux, les hospices et les bureaux de bienfaisance des vingt arrondissements. Ces petites personnalités empruntent à la grande ses organes d'administration et de représentation.

Des Monts-de-Piété. — *Définition.* — Les monts-de-piété sont des établissements de bienfaisance ayant le monopole de consentir des prêts sur gage aux personnes nécessiteuses. Ils sont régis par la loi du 24 juin 1851.

Création. — Un mont-de-piété ne peut être créé que par décret du chef de l'Etat rendu en Conseil d'Etat avec l'assentiment du Conseil municipal (art. 1er). Tout mont de-piété forme une personne morale, mais il y a doute sur le point de savoir s'il constitue un établissement public ou un établissement d'utilité publique. Ce dernier caractère semble bien lui être attribué par la loi de 1851, mais les conditions dans lesquelles il fonctionne le rattachent plutôt aux *établissements publics*.

Organisation administrative. — L'administration des monts-de-piété est confiée à un directeur et à un conseil.

Le directeur est nommé par le préfet, sur présentation du conseil.

Le conseil est présidé par le maire ; ses membres, nommés par le préfet, doivent être choisis : 1/3 dans le Conseil municipal, 1/3 parmi les administrateurs des établissements charitables, 1/3 parmi les particuliers domiciliés dans la commune. Ils sont renouvelés par tiers chaque année.

Dotation. — La dotation de chaque mont-de-piété comprend : 1° les biens meubles ou immeubles affectés à sa fondation ; 2° le produit des dons et legs ; 3° les bénéfices et bonis constatés par les inventaires annuels ; 4° les subventions de l'Etat, du département et de la commune.

Lorsque la dotation suffit. tant à couvrir les frais généraux qu'à abaisser l'intérêt des prêts à 5 0/0. les excédents de recettes du mont-de-piété doivent être attribués aux hospices ou aux autres établissements de bienfaisance par arrêté du préfet, sur l'avis du Conseil municipal.

Mont-de-piété de Paris. — Le Mont de-piété de Paris est régi par le décret du 8 thermidor au XIII, le décret du 24 mars 1852 et la loi du 25 juillet 1891. Il est administré par un directeur, nommé par le Ministre de l'intérieur, sur une liste triple de candidats présentés par le préfet de la Seine, et par un conseil de surveillance composé de membres de droit (le préfet de la Seine, président, et le préfet de police) et de membres nommés par le Ministre de l'intérieur et renouvelés par tiers tous les deux ans (art. 14, 15, 16).

La loi de 1891 a autorisé le mont-de-piété de Paris à faire des avances sur certains titres au porteur.

APPENDICES

I. — Du service des postes et télégraphes.

Le service des postes et télégraphes a subi des fortunes diverses ; après avoir formé un ministère distinct, puis avoir été placé sous l'autorité d'un directeur général, il constitue aujourd'hui un sous-secrétariat d'Etat rattaché au ministère des travaux publice en vertu du décret du 25 octobre 1906.

L'Etat a un monopole pour le transport des correspondances et

pour la transmission des dépêches télégraphiques (arrêté du 27 prairial an IX et décret du 27 décembre 1851) ; cependant sont exceptés du monopole : les journaux, recueils, annales, mémoires, ainsi que tous imprimés, à condition d'être expédiés sous bandes mobiles ou sous enveloppes ouvertes ou en paquets non cachetés faciles à vérifier (Loi du 6 avril 1878, art. 7).

L'Etat est responsable, à concurrence d'une somme de 25 francs en cas de perte d'une lettre recommandée (L. 15 janvier 1873, art. 4), et à concurrence du montant intégral de la valeur, en cas de perte de valeurs déclarées.

L'Etat n'est soumis à aucune responsabilité pour les autres lettres ; il en est de même pour les transmissions par le télégraphe.

Depuis la loi du 26 août 1858, par suite de l'invention du timbre-poste, le tarif des lettres ne varie dans l'intérieur qu'à raison de leur poids.

Le service des téléphones, tout d'abord confié à une société concessionnaire, forme un service public d'Etat depuis la loi du 26 juillet 1889.

Si on recherche les raisons du monopole de l'Etat en matière de postes et télégraphes et téléphones, on en trouve de nombreuses et de déterminantes :

1° L'Etat ne devant pas chercher à réaliser des bénéfices dans l'organisation de ses services, procurera mieux qu'une société privée la rapidité, la régularité et le bon marché des transmissions ;

2° L'Etat est mieux placé que tout autre pour établir des conventions internationales au sujet du transport des correspondances ;

3° L'Etat ne peut confier le secret de ses correspondances à des agents non placés sous son contrôle et sous son autorité.

II. — Protection du commerce, de l'industrie et de l'agriculture.

La loi intervient pour protéger le commerce, l'industrie et l'agriculture par la constitution des chambres consultatives d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres consultatives des arts et manufactures.

Chambres consultatives d'agriculture. — Il y une chambre consultative d'agriculture dans chaque arrondissement. Les membres sont nommés par le préfet parmi les agriculteurs notables et les propriétaires de chaque canton (Décret du 26 mars 1852).

Les attributions des chambres d'agriculture sont purement consultatives : elles peuvent être consultées sur les réformes législatives touchant les contributions indirectes, les douanes, les octrois, sur l'établissement des foires et marchés, et des écoles d'agriculture, etc.

Elles constituent des établissements publics.

Chambres de commerce. — Aux termes de la loi de 9 avril 1898,

art. 1er, il y a au moins une chambre de commerce par département. Les chambres de commerce sont créées par décret du Président de la République, en Conseil d'Etat. Le décret d institution en détermine les circonscriptions. Lorsque dans un département il n'y a qu'une chambre de commerce, sa circonscription comprend tout le département.

Le nombre des membres des chambres de commerce, variant de 12 à 24, sauf à Paris où il peut être de 40, est déterminé par le décret d'institution. Ils sont désignés à l'élection au suffrage universel des commerçants domiciliés et patentés depuis cinq ans, suivant les règles de la loi du 8 décembre 1883 pour les tribunaux de commerce (Loi du 19 février 1908). Les chambres de commerce élisent dans leur sein, un président, un ou deux vice-présidents, un secrétaire et un trésorier.

Les chambres de commerce ont des attributions consultatives ; elles renseignent le gouvernement sur tout ce qui touche aux intérêts commerciaux du pays.

De plus, elles ont la gestion de certains intérêts collectifs ; administration des bourses de commerce, entrepôts, magasins de sauvetage, concessions de l'outillage des ports, participation à l'exécution des travaux dans les ports maritimes, etc.

Les chambres de commerce sont des établissements publics. Une taxe particulière est établie pour leur procurer des ressources : le « droit de chambre de commerce » ajouté au principal de la patente de certains contribuables désignés par l'article 6 de la loi du 19 février 1908.

La loi de 1898 a concédé aux chambres de commerce la faculté de correspondre directement entre elles, de se concerter sur les objets rentrant dans leurs attributions et même de se syndiquer en vue de se procurer par des emprunts les ressources nécessaires à des fondations d'intérêt commun (art. 18 et 24).

Chambres consultatives des arts et manufactures. — Elles sont créées par décret rendu après avis du Conseil d'Etat. Elles se composent de 12 membres élus d'après les mêmes règles que les chambres de commerce.

Suivant les localités, le sous-préfet ou le maire, fait partie de droit de la chambre et la préside quand il y assiste.

Les attributions de ces chambres sont purement consultatives ; leur avis est obligatoire pour la création d'un Conseil de prud'hommes.

Elles ne constituent pas des personnes morales.

IIe SECTION. — VOIES ET MOYENS EMPLOYÉS POUR ASSURER LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES PUBLICS

Division. — Notre section II sera divisée en 6 chapitres :
1° Des travaux publics ;
2° Du marché de fournitures ;
3° De l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
4° De la législation spéciale aux mines, minières, etc. ;
5° Des servitudes d'utilité publique ;
6° Des finances publiques.

***CHAPITRE PREMIER. — DES TRAVAUX PUBLICS.

*** **Définition.** — On entend par travaux publics certains travaux de construction, d'aménagement ou d'entretien d'un immeuble, entrepris dans l'intérêt d'un service public par certaines personnes déterminées.

***__Eléments constitutifs__. — De cette définition il résulte que trois éléments doivent se trouver réunis pour qu'un travail ait le caractère de travail public (M. Sauzet à son cours) :

Un élément matériel tenant à l'objet ;

Un élément intentionnel, tenant au but poursuivi ;

Un élément personnel, tenant à celui qui accomplit le travail.

1° Elément matériel. — Le travail doit consister normalement à construire, aménager ou à entretenir un immeuble. De même a le caractère de travail public, l'incorporation définitive au sol d'objets mobiliers, comme la pose d'une ligne télégraphique ou téléphonique, de câbles sous marins, de rails de tramways ou de chemins de fer.

Au contraire, constitue un marché de fournitures et non, un marché de travaux publics, la construction de cuirassés ou d'autres bâtiments de guerre ! Il y a également marché de fournitures dans le cas d'un entrepreneur qui s'engage à procurer à l'administration des matériaux pour la construction d'un immeuble, s'il n'en opère pas lui-même la pose ou s'il n'en affectue qu'une pose superficielle et provisoire, comme dans le cas d'entreprise de décoration d'un monument public en vue d'une fête (1).

(1) *Remarques.* — 1° La jurisprudence des tribunaux administratifs a

2° Elément intentionnel. — Le travail doit être fait dans l'intérêt d'un service public. Ainsi, des travaux entrepris par l'Etat, comme personne, pour les biens de son domaine privé non affecté à un service public, ne serait pas un travail public. Par exemple, une route construite par l'Etat dans une de ses forêts pour son exploitation (1).

3° Element personnel. — *Principe.* — Enfin, il faut que le travail soit entrepris par certaines personnes morales : Etat, département, communes, établissements publics. Des travaux entrepris par un simple particulier ou par un établissement public, même dans un but d'utilité publique (construction d'une route) n'auraient pas le caractère de travaux publics.

Exceptions. — Par exception on a reconnu le caractère de travaux publics aux travaux exécutés par les associations syndicales autorisées ou forcées, bien qu'elles ne soient pas des établissements publics ; et à certains travaux exécutés par les concessionnaires de mines.

Division. — Nous étudierons :

1° Des différents modes d'exécution des travaux publics ;

2° Les servitudes relatives aux travaux publics ;

3° Les torts et dommages causés par l'exécution des travaux publics ;

4° Les plus-values procurées par cette exécution.

étendu la notion du travail public dans le cas où un marché de fournitures suppose des travaux à exécuter qui ont le caractère de travaux publics. Dans ce cas elle donne le caractère de travail public à l'ensemble de l'opération. Il en est ainsi, par exemple pour les marchés passés avec des Compagnies d'eau, de gaz et d'électricité, parce que les Compagnies se chargent des travaux de pose, de canalisation et d'entretien. Elle est allée jusqu'à donner ce caractère aux marchés passés par l'Administration pénitentiaire pour le service des prisons sous ce prétexte, qu'en même temps qu'il s'engage à fournir la nourriture et l'habillement des détenus, l'entrepreneur prend à sa charge l'entretien des bâtiments ; 2° La loi elle-même comporte cette extension de la notion de travaux publics, en ce qu'elle reconnaît ce caractère à la série des actes nécessaires à des études sur le terrain soit en vue de l'établissement d'un projet de travail qui ne sera peut-être jamais exécuté (loi du 29 décembre 1892) soit en vue d'opérations cadastrales de triangulation ou d'arpentage (loi du 13 août 1900, art. 19 à 22).

(1) Cependant ce serait une erreur de vouloir établir une synonymie entre travail public et domaine public. En effet, un travail fait par un particulier sur le domaine public n'est pas un travail public, pour canalisation d'eau ou de gaz, par exemple. D'autre part, un travail fait sur une dépendance du domaine privé peut être un travail public ; exemple : réparation d'un immeuble affecté à un service public.

§ 1er. — Différents modes d'exécution des travaux publics.

Enumération. — Il y a trois modes principaux d'exécution des travaux publics : la régie, la concession et l'entreprise (1).

I. — *De la régie.*

Distinction et définition. — Il y a deux sortes de régie : la régie simple et la régie intéressée.

La *régie simple* ou par économie est un procédé d'exécution qui consiste pour l'administration à faire exécuter elle-même les travaux sous la direction d'un de ses propres agents, tel qu'un conducteur des ponts et chaussées jouissant d'un traitement fixe.

La *régie intéressée*, rarement employée, ne diffère de la régie simple qu'en ce que le Régisseur auquel s'adresse l'administration pour faire exécuter ses travaux, n'est pas un de ses agents, et, d'autre part, en ce qu'il est rémunéré, non par un traitement fixe, mais par une indemnité proportionnée aux dépenses.

** II. — *De la concession.*

Définition. — La concession est un contrat par lequel un particulier ou une société s'engage à exécuter et à entretenir un travail public, sans recevoir en échange aucune rémunération en argent de l'administration, mais moyennant le droit de percevoir à son profit des redevances de ceux qui utiliseront ce travail.

Comme exemples, on peut citer la concession des chemins de fer, des tramways, etc.

Caractères. — La concession est un acte contractuel ; et, comme contrat, il présente les caractères suivants : il est *synallagmatique*, puisqu'il engendre des obligations réciproques à la charge du concédant et du concessionnaire ; il est *commutatif* et non aléatoire, puisque la prestation fournie par chaque contractant est certaine ; il est fait *intuitu personæ*, en considération de la personne du cessionnaire qui ne peut se substituer un tiers. Enfin, c'est un *contrat administratif*, c'est-à-dire qu'il confère à l'administration des droits exorbitants et qu'il relève des tribunaux administratifs.

Formes. — La concession peut être faite au gré de l'adminis-

(1) Certains auteurs ajoutent : l'exécution par les associations syndicales (M. Berthélemy à son cours).

tration par voie d'adjudication ou par traité amiable. Ce dernier mode est plus généralement employé parce qu'il permet de choisir le concessionnaire qui présente le plus de garanties.

La concession est accordée par une loi ou par un décret, suivant l'importance des travaux, en ce qui concerne l'Etat (L. du 27 juillet 1870), par délibération du Conseil général, pour le département (L. du 10 août 1871, art. 46, § 11), et, pour la commune, par délibération du Conseil municipal, approuvée dans certains cas, par le préfet ou par décret (L. du 5 avril 1884, art. 115).

Obligations du concessionnaire. — Le concessionnaire est tenu de deux obligations : 1° exécuter ; 2° entretenir les travaux. Il doit exécuter les travaux suivant les plans et dans les délais qui lui sont imposés dans le cahier des charges de la concession.

Il doit entretenir les travaux en bon état de façon à les rendre tels à la fin de la concession ; mais, à moins d'une clause contraire insérée dans le contrat, le concessionnaire n'est pas tenu de reconstruire les ouvrages démolis par cas fortuit ou force majeure.

Droits du concessionnaire à l'égard de l'administration. — Le concessionnaire n'a pas d'autres droits vis-à-vis de l'administration que ceux que lui confèrent les clauses de son contrat. Ces droits consistent, soit dans des subventions en capital, soit dans la garantie d'un minimum de bénéfices pour rémunérer les capitaux engagés dans l'affaire.

Droits du concessionnaire à l'égard des tiers.— A l'égard des tiers le concessionnaire est substitué à l'administration pour l'exercice des droits de puissance publique : droit d'exproprier, droit d'exercer les servitudes légales d'utilité publique, droit de percevoir des redevances sur les particuliers suivant un tarif homologué par l'administration, droit de police, etc.

Sanctions des obligations du concessionnaire. — Les obligations du concessionnaire sont sanctionnées par la saisie des revenus, la mise sous séquestre et la déchéance.

La plupart des concessions comportent le droit pour l'administration de *saisir les revenus* pendant les cinq dernières années de la concession, pour assurer le maintien des travaux en bon état.

Le *séquestre* est une mesure prise par l'administration à l'égard du concessionnaire qui ne remplit pas ses obligations et qui consiste à faire exploiter les travaux par ses agents.

La *déchéance* met fin à la concession. Elle a lieu dans deux cas :

1° lorsque les travaux ne sont pas commencés dans le délai fixé ; le cautionnement versé est acquis à l'administration ; 2° lorsque le concessionnaire a manqué aux obligations de son cahier des charges.

Fin de la concession. — Les causes qui mettent fin à la concession sont : l'expiration normale du délai, la résiliation, la déchéance, le rachat et la faillite du concessionnaire.

Contentieux. — Nous avons dit plus haut que la concession était un acte contractuel. Dès lors en raison de sa nature, cet acte devrait relever des tribunaux judiciaires. Mais, par dérogation aux principes, la loi du 28 pluviôse an VIII a conféré compétence en cette matière au conseil de préfecture. C'est le tribunal administratif qui est seul juge, sauf recours au Conseil d'Etat, des difficultés entre le concessionnaire et l'administration, tant sur l'exécution même des travaux que sur les clauses diverses contenues au cahier des charges (subventions, garanties d'intérêts, etc.) (1).

On peut donner de cette exception plusieurs raisons : une raison historique, — il en était ainsi dans notre ancien droit ; l'intérêt d'une juridiction expéditive et peu coûteuse, en cette matière, afin d'écarter toute entrave à l'exécution rapide des travaux publics ; le caractère administratif du cahier des charges qui sert de base aux contrats relatifs à l'exécution des travaux publics ; enfin, l'adhésion tacite du particulier qui, en traitant avec l'administration, a consenti à se soumettre à la juridiction administrative.

*** III. — *De l'entreprise ou marché de travaux publics.*

Définition. — L'entreprise ou marché de travaux publics est un contrat par lequel une personne s'engage à exécuter des travaux publics moyennant un prix que s'engage à lui payer en échange l'administration.

C'est le mode le plus usuel ; il diffère de la concession, en ce que l'entrepreneur, au contraire du concessionnaire, reçoit de l'administration une somme d'argent comme rémunération de son travail.

(1) Par exception, lorsqu'il s'agit des conventions financières passées entre l'Etat et les grandes Compagnies de chemins de fer relativement à la garantie d'intérêt et au partage des bénéfices, la décision n'appartient pas au conseil de préfecture, mais au Ministre des travaux publics, sauf recours au Conseil d'Etat (Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, II, p. 126).

Caractères. — L'entreprise ou marché de travaux publics est un acte contractuel ; c'est un contrat de louage d'ouvrage. Comme la concession, il est synallagmatique, commutatif, *intuitu personæ*, et il constitue un contrat administratif.

Formes. — En principe, le marché est conclu par voie d'adjudication publique, au rabais, avec soumission cachetée (Décret du 10 novembre 1882).

Cette règle présente un double avantage : elle procure à l'administration les plus grandes chances d'économie quant à la dépense ; elle écarte tout soupçon de partialité ou de fraude de la part des administrateurs.

Par exception, dans certains cas, il est permis à l'administration de traiter de gré à gré avec un entrepreneur.

Les principales causes d'exceptions sont : l'urgence, la modicité de la dépense (1), la nécessité de traiter avec un industriel pourvu d'un brevet d'invention, l'échec de l'adjudication, etc.

Formes de l'adjudication. — *Conditions pour être admis à soumissionner.* — Pour être admis à soumissionner deux conditions sont en général exigées : 1° la preuve de la capacité professionnelle établie par un certificat des hommes de l'art ; 2° la preuve de la solvabilité attestée par le dépôt d'un *cautionnement provisoire*. Ce cautionnement devient définitif après l'adjudication.

Procédure de l'adjudication. — L'adjudication comporte une série d'opérations que nous allons rapidement examiner :

1° La publication d'un avis, au moins vingt jours à l'avance, faisant connaître : le lieu où l'on peut prendre connaissance du cahier des charges, les autorités chargées de procéder à l'adjudication, le lieu, le jour et l'heure de l'adjudication (Décret 1882, art. 2).

2° La formation du bureau. Pour les travaux importants de l'Etat, le bureau est composé du préfet assisté du Conseil de préfecture, l'ingénieur en chef étant présent. Pour des travaux n'excédant pas 15.000 francs, le préfet peut se faire remplacer par le sous-préfet, qui sera assisté du maire du chef-lieu d'arrondissement, de deux membres du Conseil d'arrondissement et d'un ingénieur ordinaire.

3° L'établissement de la liste des soumissions. Le bureau reçoit les dossiers des candidats et les soumissions qui sont présentées sous enveloppes cachetées. Il délibère sur l'admission des candidats, après vérification de leur dossier.

4° L'examen des soumissions. Ensuite, il prend connaissance des soumissions des candidats. Celui qui propose le rabais le plus élevé est déclaré adjudicataire.

(1) Travaux n'excédant pas 20.000 francs de dépense totale, ou n'excédant pas 5.000 francs par an (art. 11, décret 1882).

Si deux concurrents offrent le même rabais, on recommence et si l'égalité persiste, on tire au sort.

3° L'approbation de l'adjudication par l'autorité compétente : le ministre pour l'État, le préfet pour les autres établissements publics.

Sanction des règles précédentes. — L'adjudication étant prescrite par la loi dans l'intérêt de l'administration, si elle n'a pas eu lieu, l'administration, seule, peut invoquer la nullité de ce chef. Cependant, la jurisprudence reconnaît un droit à une indemnité au profit des entrepreneurs qui auraient été lésés par l'inobservation des formes prescrites par la loi.

Règles de fond. — Diverses sortes de marchés. — Au point de vue des conditions de fond, on distingue trois sortes de marchés de travaux publics :

1° Le marché en bloc ou à forfait, dans lequel le travail à exécuter par l'entrepreneur, d'une part, et d'autre part le prix dû par l'administration, fixé en bloc et en dehors de toute opération de mesurage, est établi d'une façon définitive et invariable, quelles que soient les circonstances.

2° Le marché sur série de prix (1), dans lequel on indique le prix de chaque nature d'ouvrage, sans en indiquer la quantité ; en sorte que le prix total des travaux n'est connu que lorsqu'ils sont terminés et d'après leur métré.

3° Le marché à l'unité de mesure, dans lequel on fixe le prix de chaque nature d'ouvrage et la quantité des ouvrages à exécuter ; par exemple, il y a marché à l'unité de mesure lorsqu'un entrepreneur s'engage à construire un immeuble à raison de tant par mètre carré de surface bâtie.

Exécution du marché. — Les conditions d'exécution du marché de travaux publics sont fixées par le *cahier des clauses et conditions générales*. Tous les travaux des ponts et chaussées sont actuellement régis par le cahier des clauses et conditions générales du 16 novembre 1866 modifié par l'arrêté du 16 février 1892. Il en résulte un certain nombre de règles que nous allons rapidement résumer.

1° L'entrepreneur doit exécuter personnellement son marché ; cela tient au caractère *intuitu personæ* du contrat. La faculté de céder à des sous-traitants une ou plusieurs parties des travaux n'est pas interdite : mais elle est subordonnée à l'agrément de l'administration ; d'ailleurs, l'entrepreneur demeure responsable du sous-traitant.

(1) La série est un catalogue où sont indiqués pour chaque corps de métier les prix de chaque nature d'ouvrage. Ces prix sont surélevés et c'est sur ces prix que les soumissionnaires proposent à l'administration des rabais de 10, 15, 20 0/0.

2° L'entrepreneur est tenu de subir la surveillance des agents de l'administration. Cette surveillance s'exerce d'abord en ce qui concerne le personnel, au point de vue du choix des commis et chefs d'ateliers, du nombre des ouvriers, du paiement des salaires (1). Elle porte en outre sur les matériaux qui ne peuvent être employés qu'après avoir été vérifiés et acceptés. Elle se fait sentir enfin au point de vue de l'exécution même des travaux qui doit être conforme aux plans, profils, tracés et ordres de services.

3° Par dérogation au droit commun, l'administration peut imposer à l'entrepreneur des changements au marché : mais ces changements ne doivent pas avoir pour effet de dénaturer le contrat. Ils ne peuvent consister qu'en une augmentation ou en une diminution de la masse des travaux, ou dans l'ajournement des travaux.

Fin du marché. — Le marché de travaux publics peut prendre fin de différentes façons :

1° *Par l'exécution des travaux.* — On procède alors à la réception des travaux par les soins de l'administration intéressée ; réception provisoire d'abord, puis, au bout de six mois ou d'un an, suivant la nature des travaux, réception définitive qui fait cesser la responsabilité de l'entrepreneur et permet la restitution du cautionnement.

2° *Par le décès de l'entrepreneur*, conséquence de l'*intuitus personæ* ;

3° *Par la faillite de l'entrepreneur* ;

4° *Par la résiliation du chef de l'entrepreneur* ; elle peut être demandée par lui lorsque l'administration augmente ou diminue la masse des travaux au-delà d'un sixième ou prononce l'ajournement des travaux à plus d'un an.

5° *Par la résiliation du chef de l'administration*, lorsqu'il y a

(1) D'après le décret du 26 pluviôse an II, confirmé et étendu par la loi du 25 juillet 1891, les ouvriers et les fournisseurs de matériaux ont un privilège sur les sommes dues aux entrepreneurs ; les ouvriers sont d'ailleurs préférés aux fournisseurs. D'autre part, les conditions générales du louage de services entre les ouvriers et les entrepreneurs sont réglées par le décret du 10 août 1899. Ce décret exige que les entrepreneurs accordent aux ouvriers un certain nombre d'avantages : repos hebdomadaire, limitation dans l'emploi des ouvriers étrangers, un salaire normal, limitation des heures de travail. D'autre part, l'arrêté ministériel du 30 septembre 1899 fait aux entrepreneurs une situation plus rigoureuse que celle qui résulte de la loi du 9 avril 1898 pour les entrepreneurs privés : 1° L'entrepreneur public ne répond pas seulement des accidents, mais aussi des maladies occasionnées par le travail ; 2° Il doit les frais médicaux et le demi-salaire, dès le premier jour et non pas seulement après le 4e jour de l'accident.

inexécution ou violation des clauses du marché par l'entrepreneur. Les travaux sont alors mis en régie aux frais de l'entrepreneur par arrêté du préfet ; et le ministre peut ordonner, soit la continuation de la régie, soit une nouvelle adjudication à la folle enchère de l'entrepreneur.

Contentieux. — Il convient de distinguer les difficultés entre l'entrepreneur et l'administration, entre l'entrepreneur et les sous-traitants, et entre l'entrepreneur et les tiers.

1° *Rapports entre l'entrepreneur et l'administration.* — En raison de son caractère contractuel, le marché de travaux publics devrait relever de la compétence des tribunaux judiciaires ; mais la loi du 28 pluviôse an VIII a dérogé sur ce point aux principes, en attribuant au Conseil de préfecture la connaissance de toutes les difficultés qui peuvent naître entre l'entrepreneur et l'administration sur le sens et l'exécution des clauses du marché. Nous avons donné plus haut les raisons de cette dérogation (1).

2° *Rapports entre l'entrepreneur et les sous-traitants.* — Les difficultés qui naissent entre l'entrepreneur et ses sous-traitants (associés, fournisseurs de matériaux, ouvriers, etc.) sont de la compétence des tribunaux judiciaires.

3° *Rapports entre l'entrepreneur et les tiers.* — Ces rapports sont relatifs aux torts et dommages et aux plus-values résultant de l'exécution des travaux publics, nous en parlerons dans les paragraphes 3 et 4.

**§ 2. — Servitudes légales relatives aux travaux publics.

Double servitude. — Les particuliers ont à subir, en matière de travaux publics, deux sortes de servitudes.

D'abord pour faciliter les opérations nécessaires à l'étude des projets de travaux, ils sont obligés de subir l'occupation temporaire de leur terrain, d'y laisser opérer des sondages, et même, de supporter qu'on abatte des arbres.

Ensuite en vue de l'exécution des travaux eux-mêmes, ils sont astreints à la servitude d'occupation temporaire, de fouille de ramassage et d'extraction de matériaux.

Ces deux servitudes ont été réglementées à nouveau par une loi du 29 décembre 1892.

(1) Voir *suprà*, p. 342.

Conditions d'exercice. — Les différentes servitudes établies par la loi de 1892 ne peuvent s'exercer que sous les trois conditions suivantes :

1° Il faut qu'il ne s'agisse pas d'un bâtiment, même sans clôture, ni d'un terrain à la fois attenant à une habitation et clos de murs ou de clôtures équivalentes (art. 2).

Ainsi un terrain attenant à une habitation, mais non clos, de même qu'un terrain clos, mais non attenant à une habitation, sont soumis à l'exercice de nos servitudes (1).

2° Il faut un arrêté préfectoral désignant les terrains sur lesquels ces servitudes s'exerceront.

Il fait connaître d'une façon précise les travaux à raison desquels l'occupation est ordonnée, la nature et la durée d'occupation et la voie d'accès (art. 2).

3° Il faut un avertissement donné au propriétaire.

Un procès-verbal de l'état des lieux est dressé avant le commencement des travaux, contradictoirement, par le propriétaire intéressé et par les agents de l'administration (art. 4, 5, 7 et 8).

A la fin des travaux un nouveau procès-verbal est établi ; c'est par le rapprochement de ces deux procès-verbaux qu'on aura les éléments nécessaires pour évaluer le dommage résultant de l'exercice de la servitude.

Péremption de l'arrêté. — Tout arrêté qui autorise des études ou une occupation temporaire est périmé de plein droit s'il n'est suivi d'exécution dans les *six mois* de sa date (art. 8).

Délai maximum d'occupation. — Pour que l'occupation temporaire ne dégénère pas en une véritable expropriation, sans les garanties normales de cette grave mesure, la loi décide que l'occupation des terrains ne peut être ordonnée pour un délai supérieur à *cinq années.*

Si l'occupation doit se prolonger au delà de ce délai, et à défaut d'accord amiable, l'administration doit procéder à l'expropriation qui peut aussi être réclamée par le propriétaire dans les formes de la loi du 3 mai 1841 (art. 9).

De l'indemnité due pour l'exercice de ces servitudes. — *Personnes qui ont droit à une indemnité.* — La loi de 1892

(1) Mais nous croyons qu'il faudrait interpréter la condition d'attenance d'une façon aussi large que le faisait la jurisprudence antérieure du Conseil d'Etat. Ainsi, serait considéré comme attenant à une habitation un terrain qui serait séparé de l'habitation par une route, pourvu que la clôture existât de tous côtés.

n'a fait que reproduire sur ce point les dispositions contenues dans la loi sur l'expropriation du 3 mai 1841 ; nous nous bornerons en conséquence à renvoyer aux explications que nous donnerons plus loin à cet égard.

Par qui l'indemnité est-elle fixée ? — L'indemnité est fixée par une entente amiable entre les intéressés et l'administration ou son délégué.

Si un accord ne peut intervenir, l'indemnité est fixée par le Conseil de préfecture — qui a une compétence générale en ce qui concerne les travaux publics — conformément aux règles de procédure établies par la loi du 22 juillet 1889.

Le Conseil de préfecture est saisi de l'affaire par la partie la plus diligente.

Il y a lieu à la fixation de l'indemnité à la fin de l'occupation temporaire des terrains ou à la fin de chaque campagne, si les travaux doivent durer plusieurs années.

Règles à suivre pour la fixation de l'indemnité. — La loi nouvelle innove sur la législation antérieure. Jusqu'ici le propriétaire n'était indemnisé de la valeur des matériaux extraits, que dans le cas où son terrain était une *carrière en exploitation* ; sinon, il n'obtenait que la réparation du dommage résultant de l'ouverture des tranchées et de la privation de jouissance. Cette solution était non seulement rigoureuse, mais injuste ; et depuis longtemps on en avait demandé l'abrogation. Ce vœu est réalisé par la loi nouvelle.

Distinguons le cas d'occupation temporaire, d'extraction de matériaux, de ramassage de matériaux.

1° *Occupation temporaire.* — Il y a indemnité pour le préjudice résultant de la privation de jouissance.

2° *Extraction de matériaux.* — Il y a lieu à indemnité :

1° Pour la privation de jouissance ;

2° Pour le dommage fait à la surface, par suite de l'ouverture de tranchées, par exemple ;

3° Pour la valeur des matériaux extraits.

La valeur des matériaux est estimée d'après les prix courants sur place, abstraction faite de l'existence et des besoins de la route pour laquelle ils sont pris, ou des constructions auxquelles on les destine, mais en tenant compte, ce qui est très juste (1), des frais de découverte et d'exploitation (art. 13).

(1) Car le propriétaire eût été obligé de les faire lui-même pour tirer parti des matériaux enfouis dans son sol.

Ramassage des matériaux. — Les matériaux qui n'ont d'autre valeur que celle qui résulte du travail de ramassage ne donnent lieu à indemnité que pour le dommage causé à la surface (article 14).

Compensation de l'indemnité et de la plus value. — La loi nouvelle applique ici la règle générale admise par la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de travaux publics, à savoir que la plus-value résultant de l'exécution des travaux doit venir en déduction de l'indemnité à payer au propriétaire. Mais elle exige comme condition de cette compensation que la plus-value soit :

1° Immédiate ;

2° Spéciale, c'est-à-dire propre à l'immeuble, et consistant dans une augmentation de valeur (1) (art. 14).

Constructions, plantations, améliorations. — Les constructions, plantations et améliorations ne donneront lieu à aucune indemnité lorsque, à raison de l'époque où elles auront été faites ou de toute autre circonstance, il peut être établi qu'elles ont été faites en vue d'obtenir une indemnité plus élevée (art. 15).

Nous rencontrons une disposition semblable en matière d'expropriation (art. 52 de la loi du 3 mai 1841).

Garanties établies au profit des propriétaires et d'autres ayants droit pour assurer le paiement de l'indemnité. — La loi s'est attachée à entourer le paiement de l'indemnité de garanties suffisantes, pour le cas où le débiteur de l'indemnité est un entrepreneur ou une autre personne à laquelle l'administration a délégué ses droits.

Ces garanties sont de deux ordres :

1° Un privilège ;

2° Une action subsidiaire à l'encontre de l'administration.

1° *Privilège.* — Les propriétaires et les autres ayants droit ont, pour le recouvrement des indemnités qui leur sont dues, privilège et préférence à tous les créanciers sur les fonds déposés dans les caisses publiques pour être délivrés aux entrepreneurs ou autres

(1) N'est-il pas inique de faire payer à un propriétaire, sous forme de plus-value, en ne lui allouant que la moitié ou les trois quarts de l'indemnité due, une quote-part des avantages généraux procurés à tout un quartier par la création ou l'élargissement des voies publiques, alors que d'autres propriétaires voisins, que les travaux n'auront pas lésés, bénéficieront dans une proportion égale et peut-être supérieure des mêmes améliorations ? (Exposé des motifs de M. Morel).

personnes auxquelles l'administration a délégué ses droits, *dans les conditions de la loi du 25 juillet* 1891 (1)

2° *Action subsidiaire.* — Si, malgré le privilège qui leur appartient, les propriétaires et autres ayants droit ne peuvent être désintéressés par l'entrepreneur, une action subsidiaire leur est accordée contre l'administration, qui doit les indemniser intégralement.

Prescription de l'action en indemnité. — L'action en indemnité est prescrite par un délai de deux ans à compter du moment où cesse l'occupation (art. 17). Cette disposition est empruntée à l'article 18 de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux.

*** § 3. — Torts et dommages causés par l'exécution des travaux publics.

Distinction. — Il faut distinguer : les torts et dommages causés à la propriété et les dommages causés à la personne.

1° Atteintes causées à la propriété mobilière ou immobilière d'un tiers par l'exécution des travaux publics. — Diverses sortes. — Les atteintes à la propriété d'autrui résultant de l'exécution des travaux publics peuvent consister :

1° Dans une dépréciation ou une détérioration (2) ;

2° Dans l'occupation temporaire, des fouilles pratiquées, des matériaux extraits ou ramassés ;

3° Dans l'appropriation définitive par l'administration du terrain d'autrui, par voie d'expropriation (terrain pris).

Nous ne parlerons ici, ni de l'occupation temporaire, des fouilles et extractions de matériaux, ni de l'expropriation, mais uniquement des atteintes à la propriété résultant d'une détérioration ou d'une dépréciation.

(1) Ce dernier membre de phrase a donné lieu devant la Chambre des députés à une discussion. La loi du 25 juillet 1891 porte que les sommes dues aux ouvriers pour salaires seront payées par préférence à celles dues aux fournisseurs.

Il s'agissait de savoir si la loi nouvelle apportait une dérogation à cette disposition, ou, au contraire, si elle la confirmait.

Il résulte de cette discussion que les ouvriers doivent être tout d'abord payés, puis seront payés les propriétaires et autres ayants droit. C'est le sens des termes de l'article 18, 1er paragraphe.

(2) Toute cette matière est régie, quant à la compétence, par la loi du 28 pluviôse an VIII et, quant aux règles de fond, par la loi du 16 septembre 1807 sur le dessèchement des marais, *véritable Code des travaux publics.*

Conditions requises pour qu'il y ait lieu à indemnité. Pour que le propriétaire ait droit à une indemnité il faut :

1° Que le dommage soit direct, matériel et actuel (1) ;

2° Qu'il ne provienne pas d'un cas fortuit ou d'une force majeure ;

3° Qu'il ne soit pas la conséquence de l'exercice d'un droit qu'aurait un propriétaire quelconque (2).

Compétence du Conseil de préfecture. — C'est le Conseil de préfecture et non les tribunaux judiciaires qui sont compétents pour statuer sur la demande d'indemnité, d'après la loi du 28 pluviôse an VIII. Peu importe que les dommages soient permanents ou temporaires, qu'ils émanent du fait de l'entrepreneur ou du fait de l'administration.

Pour justifier cette compétence d'un tribunal administratif on a dit que l'exécution des travaux publics étant ordonnée par l'administration, on peut considérer que les dommages qui en résultent ont lieu sur l'ordre de l'administration et sont la conséquence d'actes d'autorité.

Règles à suivre pour la fixation de l'indemnité. — L'indemnité doit :

1° Etre déterminée en argent ;

2° Être proportionnée au dommage ;

3° Etre compensée à due concurrence avec la plus-value que les travaux ont pu procurer d'autre part au propriétaire.

Elle est fixée à la suite d'une expertise, d'après les règles de la loi du 22 juillet 1889, sur la procédure devant le Conseil de préfecture.

2° **Dommages causés aux personnes. — Compétence du Conseil de préfecture.** — Sur la question de compétence en

(1) Direct, c'est-à-dire être la conséquence immédiate du travail exécuté, par exemple une modification apportée à l'accès d'une maison par des travaux de voirie : doit être considérée comme indirecte et ne donnant pas lieu à indemnité, la diminution du mouvement des affaires pour un quartier par suite de travaux d'embellissement exécutés dans d'autres quartiers d'une ville. Exemple : dommage causé au Palais-Royal par le percement de l'Avenue de l'Opéra.

(2) Le Conseil d'Etat considère que les travaux excèdent l'exercice du droit de propriété, qu'ils sont exécutés en vertu d'un droit de puissance publique, et doivent donner lieu à indemnité, lorsque, accomplis sur le domaine de la personne administrative, ils dépassent par leur proportion les travaux que peuvent exécuter les simples particuliers : tels sont les viaducs, tunnels, remblais, etc.

cas de dommages causés aux personnes par l'exécution des travaux publics, la jurisprudence du Conseil d'Etat a varié.

Jusqu'en 1863, il admettait la compétence du Conseil de préfecture.

De 1863 à 1872, au contraire, il se prononce pour la compétence des tribunaux judiciaires.

Depuis 1872 et actuellement encore, il est revenu à sa première jurisprudence et il décide que c'est le Conseil de préfecture qui doit connaître des dommages aux personnes. Il s'appuie sur les termes absolus de la loi de pluviôse an VIII qui parle des torts et dommages, sans faire aucune distinction et sur l'avantage que présente l'unité de juridiction (1).

Remarque en ce qui concerne la concession. — En ce qui concerne la concession, il est important de distinguer si le dommage causé au particulier provient de l'exécution des travaux ou de l'exploitation. Dans le premier cas, le Conseil de préfecture est compétent ; dans le second cas, la compétence appartient aux tribunaux judiciaires. Le principe est certain, mais la distinction sera souvent délicate à faire dans la pratique (2).

§ 4. — Des plus-values résultant de l'exécution des travaux publics.

Principe général. — L'exécution des travaux publics (travaux de voirie, travaux d'endiguement sur un cours d'eau) a souvent pour conséquence indirecte, d'augmenter la valeur des propriétés riveraines. La loi donne à l'administration, au compte

(1) Cette question s'est posee récemment devant la Cour de cassation et elle a donné lieu, à huit jours d'intervalle, à une décision différente. La chambre civile s'est prononcée dans le sens de la compétence du Conseil de préfecture, par arrêt du 15 novembre 1897, alors que, huit jours avant, le 8 novembre précédent, la chambre des requêtes avait déclaré les tribunaux judiciaires compétents. Nouvel arrêt dans le même sens de la chambre civil, 7 novembre 1900. M. Berthélemy approuve cette dernière solution, qui d'ailleurs s'impose quand il y a homicide par imprudence résultant de l'exécution des travaux publics : *op. cit.*, p. 622.

(2) La jurisprudence du Conseil d'Etat considère les dommages causés par la trépidation des trains comme résultant de l'ouvrage public, non de l'ouvrage brut et inerte, mais de l'ouvrage en activité, fonctionnant conformément à la destination et aux conditions essentielles de la concession. Pour le dommage causé par la fumée des machines il y a eu divergence entre les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs. Le tribunal des conflits a tranché la controverse en faveur du tribunal judiciaire (28 juillet 1894) (Laferrière, *op. cit.*, p. 162).

de qui les travaux ont été faits, le droit de réclamer aux propriétaires qui en ont tiré un profit indirect une indemnité de plus-value.

Cette matière est régie par les articles 30, 31 et 32 de la loi du 16 septembre 1807 sur le dessèchement des marais.

La plus-value peut être réclamée, soit par voie d'exception, soit par voie d'action.

1° **Plus-value réclamée par voie d'exception.** — La plus-value est réclamée par voie d'exception lorsque le propriétaire se plaint de torts et dommages causés par l'exécution des travaux publics ou demande une indemnité pour expropriation.

Une compensation s'opère entre l'indemnité réclamée pour dommages causés ou pour expropriation, et la plus-value résultant des travaux, à due concurrence. Sur ce point, il y a deux différences importantes entre l'expropriation et les simples dommages :

1° Au cas d'expropriation, c'est le jury qui est compétent pour fixer l'indemnité et apprécier le montant de la plus-value ; dans le cas de simples dommages, c'est le Conseil de préfecture ;

2° Au cas de simples dommages, le propriétaire peut être privé de toute indemnité si la plus-value est égale au montant du dommage. Au cas d'expropriation, la plus-value obtenue au reste de la propriété ne peut pas priver le propriétaire de toute indemnité pour la portion que l'expropriation lui enlève.

2° **Plus-value réclamée par voie d'action.** — C'est ce qui a lieu lorsqu'il n'y a pas de demande d'indemnité pour expropriation ou pour dommages.

L'indemnité n'est exigible qu'en vertu d'un décret en Conseil d'Etat rendu après enquête.

L'indemnité est fixée par une juridiction spéciale connue sous le nom de *Commission de plus-value*, composée de sept membres désignés par décret.

Le maximum de l'indemnité est de la moitié de la plus-value.

En fait, l'administration use rarement du droit qui lui appartient de réclamer une indemnité de plus-value *par voie d'action*.

CHAPITRE II. — DU MARCHÉ DE FOURNITURES.

Définition. — On entend par marché de fourniture un contrat par lequel une personne s'oblige, moyennant un prix

convenu, à procurer à l'administration des denrées, des matières, des transports, en vue d assurer le fonctionnement d'un service public.

Il diffère du marché de travaux publics en ce que, tantôt il s'analyse en un contrat de vente (fourniture de denrées ou de matières, etc), tantôt en un contrat de louage n'ayant pas pour objet la création d'un immeuble (transport, confection d'effets militaires, etc.).

Caractères. — Les marchés de fournitures passés par l'Etat et par les colonies sont des *contrats administratifs* comme les marchés de travaux publics. Au contraire, les marchés de fournitures passés par les départements, les communes et les établissements publics sont des contrats ordinaires, soumis au droit commun et rentrant dans le contentieux judiciaire.

Regles particulières aux marchés de fournitures de l'Etat. — *Formes.* — C'est le ministre ou un délégué du ministre qui passe les marchés. En principe, ils sont conclus par voie d'adjudication et au rabais ; dans certains cas, cependant, le ministre est autorisé à traiter de gré à gré.

Obligations des fournisseurs. — Les obligations des fournisseurs sont indiquées dans les clauses du cahier des charges de chaque marché. Leur exécution est assurée par des sanctions rigoureuses :

1° Le marché par défaut. C'est la faculté pour l'Etat, quand l'entrepreneur néglige de remplir ses engagements, de faire exécuter le marché par un autre à ses risques et périls, après une simple mise en demeure ;

2° La résiliation du marché prononcée par l'administration, sans indemnité, après mise en demeure ;

3° Des peines, contre les fournisseurs de l'armée, en temps de guerre (C. pén., art. 38 et suiv.).

Faculté de résiliation. — De plus, l'administration a la faculté de renoncer au marché, lorsque les besoins des services publics ont cessé Dans ce cas, le fournisseur a droit, d'après la jurisprudence la plus récente, à une indemnité comprenant la perte éprouvée et le gain manqué.

Contentieux. — *Compétence du Conseil d'Etat.* — C'est le Conseil d'Etat (1), statuant comme premier et dernier degré de

(1) Nous verrons plus loin, en étudiant le contentieux, que la question est très discutée de savoir si, en cette matière, le Conseil d'Etat statue

juridiction, qui est compétent pour trancher les difficultés auxquelles donne lieu l'exécution des marchés de fournitures de l'Etat, entre le fournisseur et l'administration (Loi du 12 vendémiaire an VII). Mais il doit se borner à accorder, s'il y a lieu, des indemnités au fournisseur ; il ne pourrait pas énerver l'action administrative, en annulant des décisions touchant le marché par défaut ou la résiliation, ou en prononçant la résiliation du marché à la demande du fournisseur.

Compétence des tribunaux judiciaires. — Les tribunaux judiciaires sont compétents pour statuer :

1° En matière de marchés de fournitures passés par le département ou la commune ;

2° En matière de marchés de fournitures passés par l'Etat, pour les différends entre l'entrepreneur et les sous-traitants.

Compétence du Conseil de préfecture. — Le Conseil de préfecture est compétent pour une certaine catégorie de marchés, tenant à la fois du marché de fournitures et du marché de travaux publics, et que la jurisprudence a assimilés aux marchés de travaux publics (1). Ce sont ; les marchés de distribution et de fourniture d'eau, de gaz, d'électricité dans les villes, à raison des travaux de canalisation qu'ils exigent ; les marchés de balayage et de nettoiement des voies publiques, qui contribuent à leur entretien ; les marchés pour la fourniture et la pose de fils télégraphiques, même des câbles sous-marins, qui nécessitent, aux points d'atterrissement, des travaux ayant le caractère de travaux publics ; les marchés pour le service des prisons, le travail, la nourriture et l'habillement des détenus entraînent ordinairement les travaux d'entretien des bâtiments pour les adjudicataires ; des entreprises de pompes funèbres qui, d'après le décret du 18 mai 1806 (art. 15), doivent être adjugées selon le mode établi en matière de travaux publics.

CHAPITRE III. — DE L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE.

Notions préliminaires. — L'expropriation pour cause d'uti-

comme premier et dernier degré de juridiction, ou bien s'il est juge d'appel des décisions que le ministre rendrait comme juge de premier ressort. L'opinion indiquée au texte est généralement admise aujourd'hui en jurisprudence et en doctrine. En ce sens, Laferrière, *op. cit.*, I, 414.

(1) Laferrière, II, p. 123.

lité publique constitue l'atteinte la plus grave, qui puisse être portée — au nom de la prédominance de l'intérêt général sur l'intérêt privé — au droit de propriété des particuliers.

Elle consiste dans le droit pour l'administration de priver un particulier d'une chose qui lui appartient et de se l'approprier moyennant une indemnité.

Cette restriction au principe de l'inviolabilité du droit de propriété a été formellement consacrée dans toutes les constitutions qui se sont succédé en France depuis 1789. Seule la constitution de 1875 qui n'est pas précédée d'un exposé de principes théoriques de droit constitutionnel, — n'en fait pas une mention expresse.

Il est curieux de noter que la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, ainsi que les constitutions de l'époque révolutionnaire qu'elle a directement inspirées, se montraient gardiennes plus soucieuses du droit de propriété que le Code civil de 1804 et la loi actuelle (1) sur l'expropriation. Ces diverses constitutions n'admettaient, en effet, l'expropriation que « lorsque la *nécessité publique*, légalement constatée, l'exige évidemment », tandis que le Code civil (art. 545) et la loi du 3 mai 1841 permettent l'expropriation pour cause d'*utilité publique*.

Historique. — La loi actuellement en vigueur en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique est la loi du 3 mai 1841.

Antérieurement, l'expropriation pour cause d'utilité publique a été successivement régie par les lois suivantes :

1° *Loi du* 28 *pluviôse an VIII, article* 4, *combinée avec la loi du* 16 *septembre* 1807 *sur le dessèchement des marais*. — Sous l'empire de ces lois, la déclaration d'utilité publique résultait d'un simple arrêté préfectoral. L'indemnité due aux intéressés était fixée par un arrêté du Conseil de préfecture, après expertise. Tout se passait administrativement, sans l'intervention des tribunaux judiciaires. On était exproprié « par la préfecture » (2). Les abus qui en résultèrent amenèrent un changement de législation.

2° *Loi du* 8 *mars* 1810. — Cette loi fut inspirée par Napoléon Ier lui-même qui rédigea à cet effet une note célèbre datée du château de Schœnbrunn. Désormais un décret du chef de l'Etat est néces-

(1) Constitution de 1791 (titre II) ; Constitution de 1793 (art. 19) ; Constitution de l'an III (art. 358).

(2) Simonet, p. 521.

saire pour la déclaration d'utilité publique, et c'est aux tribunaux judiciaires qu'est confiée la mission de prononcer l'expropriation et de fixer l'indemnité. Ce système, qui avait l'avantage de sauvegarder les droits des intéressés, offrait un double inconvénient : les tribunaux fixaient des indemnités trop fortes ; ils retardaient la solution des affaires.

3° *Loi du 7 juillet* 1833. — Cette loi enleva la fixation de l'indemnité aux tribunaux judiciaires pour la confier à un jury composé de propriétaires. On pensa qu'en leur qualité de contribuables ils sauraient ménager les finances publiques en fixant des indemnités raisonnables. Il n'en fut rien en fait. La qualité de propriétaire l'emporta sur celle de contribuable ; il y eut même tant d'abus dans l'exagération de la valeur de la propriété qu'une réforme devint bientôt nécessaire. Elle a été réalisée par la loi du 3 mai 1841.

Division de la matière. — Nous traitons de l'expropriation pour cause d'utilité publique dans les quatre paragraphes suivants :

I. Qui peut exproprier et choses susceptibles d'expropriation ?
II. Procédure ordinaire de l'expropriation ;
III. Faveurs spéciales faites au propriétaire dans la procédure ordinaire ;
IV. Exceptions à la procédure ordinaire de l'expropriation.

§ 1er. — Qui peut exproprier ? Choses susceptibles d'expropriation.

1° **Qui peut exproprier.** — Peuvent exproprier :

1° L'Etat, le département et la commune ;

2° Les concessionnaires de travaux publics de l'Etat, du département et de la commune ;

3° Les associations syndicales autorisées.

1re *Catégorie* : *l'Etat, le département et la commune.*

Ils peuvent exproprier, non comme personnes morales, mais en tant qu'unités administratives constituées gardiennes de l'intérêt général (1),

2e *Catégorie* : *les concessionnaires des travaux publics, de l'Etat, du département et de la commune.*

(1) On reconnaît cependant à la commune le droit d'exproprier non pas seulement pour elle-même, mais aussi pour ses établissements publics communaux (hospices, hôpitaux, etc.).

Ils ne font qu'agir comme représentants de l'Etat, du département et de la commune ; en sorte que cette 2e catégorie peut être confondue avec la première.

3e *Catégorie : les associations syndicales autorisées ou forcées.*

Pour les associations syndicales autorisées ou forcées, le droit de recourir à l'expropriation est une concession exorbitante, car elles ne représentent qu'*un intérêt collectif* de plusieurs propriétaires et non un *intérêt général*.

D'abord accordé aux associations formées pour les opérations de drainage (loi du 10 juin 1854, art. 4), ce droit a été étendu par la loi du 21 juin 1865 à toutes les associations syndicales autorisées ou forcées (art. 18 et art 26) (1).

2° **Choses susceptibles d'expropriation.** — La loi du 3 mai 1841 et les lois qui l'ont précédée ne s'occupent que des immeubles et non des meubles. C'est qu'en général on peut se procurer des meubles de même nature et valeur que ceux qu'un particulier possède, sans avoir besoin de recourir à l'expropriation. Nous verrons d'ailleurs plus loin que des lois particulières ont organisé une véritable expropriation en matière mobilière, dans certains cas où l'utilité publique l'exige.

En ce qui concerne les immeubles, on peut se demander si l'expropriation s'applique à toute espèce d'immeubles, aux immeubles par nature, par destination et par l'objet auquel ils s'appliquent (2).

Pour les immeubles par nature, la réponse affirmative est évidente. Quant aux immeubles par destination, il faut distinguer : ceux qui sont attachés à perpétuelle demeure au fonds sont expropriés avec le fonds, comme accessoires, mais ne peuvent pas l'être d'une façon distincte et séparée. Ceux qui sont affectés à un immeuble pour l'exploitation du fonds ne doivent pas être compris dans l'expropriation de ce fonds : ils ne peuvent pas *a fortiori* être l'objet d'une expropriation spéciale.

Quant aux immeubles par l'objet auquel ils s'appliquent, ils

(1) La loi du 29 juillet 1880 porte également que les travaux pour l'établissement de routes et de canaux, pour l'exploitation des mines peuvent être reconnus d'utilité publique par un décret en Conseil d'Etat.

(2) On peut cependant rechercher si le tréfonds, peut être exproprié indépendamment de la superficie. Cette question s'est posée en pratique à l'occasion du percement de tunnels. La Cour de Paris avait statué dans le sens de la négative en invoquant l'article 552 du Code civil. La Cour de cassation a admis au contraire l'affirmative pour cette raison qu'on peut acquérir par prescription un souterrain (art. 553, C. civ.).

sont compris dans l'expropriation qui frappe le fonds : quelques-uns, tels que l'usufruit, l'action en revendication ou en résolution, peuvent même faire l'objet d'une expropriation distincte. Au contraire, ne peuvent être expropriés séparément les droits insaisissables, tels que les servitudes prédiales, ou des droits incessibles, tels que l'usage et l'habitation.

*** § 2. — Procédure ordinaire de l'expropriation.

Idées maîtresses qui ont guidé le législateur. — On peut ramener à quatre principales, les idées maîtresses qui ont inspiré le législateur et qui expliquent les diverses formalités requises pour l'expropriation :

1° Ne permettre l'expropriation que lorsque *l'utilité publique* en aura été constatée d'une façon non équivoque ;

2° Exiger *l'intervention des tribunaux judiciaires*, institués gardiens de la propriété privée, lorsque le propriétaire refuse une cession amiable ;

3° Assurer *toute garantie* au propriétaire pour la fixation de l'indemnité en confiant ce soin, en cas de contestation, à un jury composé de citoyens indépendants ;

4° N'autoriser la prise de possession de l'immeuble exproprié par l'expropriant, qu'après le *paiement préalable* de l'indemnité.

Tableau des diverses phases de la procédure d'expropriation. — Elles sont au nombre de six :

1° Déclaration d'utilité publique ;
2° Arrêté de cessibilité ;
3° Transmission de la propriété de l'exproprié à l'expropriant ;
4° Fixation de l'indemnité ;
5° Paiement de l'indemnité ;
6° Prise de possession par l'expropriant.

Première Phase : Déclaration d'utilité publique.

Autorité compétente. — L'autorité compétente pour déclarer l'utilité publique des travaux qui nécessitent l'expropriation n'est pas dans tous les cas la même : c'est tantôt le *pouvoir législatif*, tantôt le *pouvoir exécutif* (Loi du 27 juillet 1870, art. 1er) (1).

(1) Cette loi a abrogé le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 d'après lequel un décret en Conseil d'Etat suffisait pour toute espèce de travaux ; la loi de 1870 a reproduit une distinction que faisait déjà la loi du 3 mai 1841.

Une loi est nécessaire :

1° Pour tous les *grands travaux publics* (routes nationales, canaux, chemins de fer, canalisation de rivières, bassins et docks, *entrepris par l'Etat* ou par des compagnies particulières) ;

2° Pour travaux quelconques dont la *dépense* doit être supportée en tout ou en partie par le *Trésor*.

Un décret rendu en la forme des règlements d'administration publique suffit :

1° Pour les travaux publics de moindre importance entrepris par l'Etat (canaux et chemins de fer d'embranchement *de moins de* 20 *kilomètres*) ;

2° Pour les travaux entrepris par les associations syndicales autorisées ou forcées et par les concessionnaires de mines.

Un décret simple est suffisant d'après la jurisprudence :

Pour tous les travaux du département (1) ou de la commune.

Formalité qui doit précéder la loi ou le décret déclarant l'utilité publique. — 1re enquête. — La loi ou le décret qui déclare les travaux d'utilité publique doit être précédé d'une enquête administrative dont les règles sont indiquées par les ordonnances des 18 février 1834 et 15 février 1835 pour les travaux de l'Etat et des départements, et par l'ordonnance du 23 août 1835 pour les travaux de la commune.

a) *Travaux de l'Etat et du département.*

Avant projet. — L'enquête s'ouvre sur un avant-projet où l'on fait connaître le tracé général de la ligne des travaux, les dispositions principales des ouvrages les plus importants, et l'appréciation sommaire des dépenses.

A l'avant-projet est joint, dans tous les cas, un mémoire descriptif indiquant le but de l'entreprise et les avantages qu'on espère en retirer.

Commission d'enquête. — Il est formé au chef-lieu de chacun des départements que la ligne des travaux devra traverser, une commission de neuf membres au moins et de treize au plus, pris parmi les principaux propriétaires de terres, de bois, de mines, les négociants, les armateurs et les chefs d'établissements industriels.

Les membres et le président de cette commission seront désignés par le préfet dès l'ouverture de l'enquête (art. 4).

Ouverture de l'enquête. — Des registres destinés à recevoir les observations auxquelles pourra donner lieu l'entreprise projetée, sont

(1) Cependant pour les chemins de fer d'intérêt local une loi est nécessaire (loi du 11 juin 1880).

ouverts, pendant 1 mois au moins et 4 mois au plus, au chef-lieu de chacun des département et des arrondissements que la ligne des travaux doit traverser.

Rôle de la commission d'enquête. — A l'expiration de ce délai la commission d'enquête se réunit et examine les déclarations consignées aux registres. Elle entend les ingénieurs des ponts et chaussées et des mines employés dans le département et les personnes qu'elle juge utile de consulter, puis ; elle donne son avis motivé.

Le procès-verbal de la Commission d'enquête est transmis, avec les registres et les autres pièces, au Préfet, qui l'adresse avec son avis, à l'administration supérieure, dans les quinze jours qui suivent la clôture du procès-verbal.

b) *Travaux d'intérêt communal.*

Avant-projet. — L'enquête s'ouvre sur un projet où l'on fait connaître le but de l'entreprise, le tracé des travaux, les dispositions principales des ouvrages et l'appréciation sommaire des dépenses (art. 2, ord 22 août 1835).

Ouverture de l'enquête. — *Commissaire délégué à cet effet.* — Le projet est déposé à la mairie pendant quinze jours, pour que chaque habitant puisse en prendre connaissance. A l'expiration de ce délai un commissaire, désigné par le préfet, reçoit à la mairie pendant trois jours consécutifs les déclarations des habitants, sur l'utilité publique des travaux projetés (art. 3).

Puis, le commissaire adresse le registre des réclamations au maire avec son avis motivé. Si le registre d'enquête contient des déclarations contraires à l'adoption du projet ou si l'avis du commissaire lui est opposé, le Conseil municipal doit les examiner et émettre son avis par une délibération motivée dont le procès-verbal est joint aux pièces.

Dans tous les cas, le maire transmet le dossier au sous-préfet ; celui-ci à son tour le fait parvenir au préfet, avec son avis motivé (art. 4).

Le préfet adresse les pièces de l'affaire au Ministre de l'intérieur, avec son avis motivé, pour, sur son rapport, être statué par décret sur la déclaration d'utilité publique (art. 5).

** 2e Phase : Arrêté de cessibilité.

Définition. — On entend par arrêté de cessibilité, l'arrêté par lequel le préfet détermine les propriétés particulières auxquelles l'expropriation est applicable.

Si la loi ou le décret n'a pas désigné les localités ou territoires sur lesquels les travaux doivent avoir lieu, avant l'arrêté de cessi-

bilité, le préfet doit rendre un premier arrêté faisant cette désignation.

Autorité compétente pour prendre l'arrêté de cessibilité. — C'est le *préfet*, comme délégué du pouvoir exécutif, qu'il s'agisse de travaux exécutés pour l'Etat, le département ou la commune.

Importance de l'arrêté de cessibilité. — L'arrêté de cessibilité est une *formalité essentielle* à l'expropriation ; on ne peut s'en passer, alors même que la loi ou le décret ferait la détermination des propriétés particulières, sur lesquelles devrait porter l'expropriation (art 2, loi de 1841).

Formalités qui doivent précéder l'arrêté de cessibilité. — 2e Enquête (1). — On peut les ramener à cinq :

1° *Dépôt à la mairie de la localité*, où doit avoir lieu l'expropriation, du *plan parcellaire* des terrains ou des édifices dont la cession paraît nécessaire, avec indication des noms de chaque propriétaire tels qu'ils sont inscrits sur la matrice des rôles.

Ce plan parcellaire est levé par les soins des ingénieurs ou autres gens de l'art chargés de l'exécution des travaux (art. 4 et 5).

2° *Avertissement donné collectivement aux parties intéressées du dépôt du plan* à son de trompe ou de caisse dans la commune, par voie d'affiche à la principale porte de l'église ou de la mairie, et par l'insertion dans l'un des journaux publiés dans l'arrondissement ou, s'il n'en existe pas, dans l'un des journaux du département (art 6).

3° Pendant un délai de huit jours depuis cet avertissement, *le maire reçoit les déclarations et les réclamations* ; il les mentionne dans un procès-verbal qu'il rédige (art 7).

4° A l'expiration du délai de huitaine, *une commission d'enquête se réunit à la sous-préfecture sous la présidence du sous-préfet* ; elle est composée : du maire, de quatre conseillers généraux

(1) *Différences entre la 1re et la 2e enquête.* — 1° La première enquête porte sur l'utilité que peut présenter au point de vue général l'exécution des travaux ; la seconde enquête porte au contraire sur la détermination des immeubles à exproprier. — 2° La première enquête est régie par des ordonnances de 1834 et de 1835, la seconde enquête par la loi de 1841. — 3e Le tribunal peut se refuser à prononcer l'expropriation si la 2e enquête n'a pas eu lieu : il ne peut au contraire le faire pour cause d'absence de la première enquête. En effet, l'article 14 de la loi du 3 mai 1841 charge le tribunal d'examiner seulement si les formalités prescrites par l'article 2 du titre 1er et par le titre 2 ont été remplies. Or, ce n'est pas un de ces textes, mais l'article 3 du titre 1er qui prescrit la première enquête.

ou d'arrondissement et de l'un des ingénieurs chargés de l'exécution des travaux (art. 8).

5° Un nouveau délai de huit jours est ouvert aux propriétaires *pour présenter leurs observations*. A l'expiration du délai, le procès-verbal de la commission est transmis par le sous-préfet au préfet (art. 8 et 9).

C'est alors seulement que le préfet peut rendre son *arrêté de cessibilité*.

Si la commission proposait quelque changement au plan proposé par les ingénieurs, elle devrait en donner avertissement aux propriétaires d'après les règles précédentes : ceux-ci auraient un nouveau délai de huit jours depuis l'avertissement pour présenter leurs observations (art. 10).

Dans cette même hypothèse où la commission propose de modifier le plan projeté, le préfet devrait surseoir à l'arrêté de cessibilité et en référer à l'administration supérieure, laquelle ou bien statuera définitivement, ou bien ordonnera une nouvelle enquête (art. 11).

Travaux d'intérêt purement communal. — Lorsque l'expropriation est demandée par une commune et dans un intérêt purement communal, ou lorsqu'il s'agit de l'ouverture ou du redressement des chemins vicinaux, les articles 8, 9 et 10 de la loi de 1841 ne s'appliquent pas. La commission d'enquête est remplacée par le Conseil municipal. Le maire transmet son procès-verbal, avec l'avis du Conseil municipal, au sous-préfet, qui l'adresse à son tour au préfet avec ses observations.

Seulement, l'arrêté de cessibilité doit être rendu par le préfet, en Conseil de préfecture (art. 12).

3e Phase : Transmission de la propriété de l'exproprié à l'expropriant.

Deux modes. — La transmission de la propriété de l'exproprié à l'expropriant peut être effectuée de deux façons :

1° Par voie de cession amiable ;

2° Par voie de jugement d'expropriation.

1° *De la cession amiable.*

Définition. — La cession amiable est un contrat par lequel le propriétaire, dont les terrains sont compris dans le plan parcel-

laire dressé à fin d'expropriation, déclare consentir à céder à l'expropriant la propriété de ces terrains.

Objet de cession amiable. — Quelquefois, en même temps qu'il consent à la cession amiable, le propriétaire accepte les offres d'indemnité qui lui sont faites par l'administration : alors tout sera terminé par le paiement de l'indemnité, qui sera suivi de la prise de possession de l'immeuble exproprié.

Quelquefois, au contraire, le propriétaire, tout en consentant à une cession amiable, refuse les offres d'indemnité qui lui sont faites : alors l'indemnité devra être fixée, comme nous le dirons plus tard, par le jury d'expropriation.

Forme de la cession amiable. — La cession amiable est faite dans la forme notariée, ou dans la forme des contrats administratifs.

Comme tous les actes faits en vue de l'expropriation, ainsi que nous le dirons plus loin, elle est visée pour timbre et enregistrée gratis.

Adhésion des incapables favorisée par la loi. — La cession amiable est une solution heureuse, car elle rend plus rapide la procédure. Aussi la loi a facilité cette solution en simplifiant les formalités pour l'adhésion des incapables auxquels peuvent appartenir les biens désignés pour l'expropriation.

Ainsi, les tuteurs, les envoyés en possession provisoire et, d'une façon générale, les représentants des incapables peuvent consentir pour les mineurs, interdits, absents ou autres incapables, la cession amiable, en vertu d'une autorisation du tribunal donnée sur simple requête (1), en la Chambre du conseil, le ministère public entendu.

Ces dispositions sont applicables aux majorats et aux immeubles dotaux.

Enfin, les administrateurs des établissements publics peuvent, au nom de ces établissements, consentir une cession amiable en vertu d'une autorisation du conseil d'administration, approuvée par le préfet en Conseil de préfecture.

Le maire pour la commune, en vertu d'une délibération du Conseil municipal, également approuvée par le préfet en Conseil de préfecture.

(1) D'après la circulaire ministérielle du 23 juillet 1843, la requête peut être présentée au tribunal par les parties elles-mêmes, sans ministère d'avoué.

Le préfet pour le département, en vertu d'une délibération du Conseil général.

Le Ministre des finances pour l'Etat (art. 13).

***2° *Du jugement d'expropriation.*

Cas où il est nécessaire. — Lorsqu'une cession amiable n'intervient pas, l'expropriation est opérée en vertu d'un jugement rendu par le tribunal civil d'arrondissement du lieu de la situation des immeubles.

Procédure à suivre. — Le préfet transmet au procureur de la République près le tribunal compétent, la loi ou le décret déclaratif d'utilité publique, l'arrêté de cessibilité et les autres pièces constatant l'accomplissement des formalités exigées par la loi.

Dans les trois jours, le procureur de la République doit requérir, et le tribunal prononcer l'expropriation (art. 13, *in fine* et art. 14).

Mission du tribunal.— Le tribunal n'a pas à apprécier l'opportunité ou l'utilité des travaux : son rôle consiste uniquement à examiner si les formalités protectrices du droit de propriété, exigées par la loi, ont été accomplies par l'autorité administrative ; par exemple, s'il y a eu déclaration d'utilité publique par décret, ou par une loi, si l'arrêté de cessibilité existe et s'il a été précédé des formalités exigées par la loi (art. 14).

Mentions contenues dans le jugement. — Dans son jugement le tribunal :

1° Prononce l'expropriation ;

2° Commet un de ses membres pour être directeur du jury d'expropriation, et un suppléant pour le remplacer au cas de besoin. — En cas d'empêchement de ces deux magistrats, il est pourvu à leur remplacement par une ordonnance du président du tribunal civil.

Dans le cas où le propriétaire à exproprier consent à une cession amiable, mais refuse d'accepter l'indemnité offerte par l'administration, le tribunal n'a pas à prononcer l'expropriation ; il donne acte de la cession amiable et nomme le magistrat directeur du jury (art. 14).

Publicité du jugement d'expropriation et de la cession amiable. — Le jugement d'expropriation et la cession amiable doivent être portés à la connaissance du public, à son de trompe ou de caisse, et par voie d'affiche, suivant l'article 6 ; un extrait doit en être inséré dans l'un des journaux de l'arrondissement,

ou, à défaut, dans un de ceux du département. Ils doivent, en outre, être *transcrits* au bureau du conservateur des hypothèques.

De plus, le jugement d'expropriation doit être *signifié* au propriétaire, au domicile qu'il a dû élire dans l'arrondissement de la situation des biens ; à défaut de cette élection de domicile, la signification aura lieu en double expédition au maire ou au fermier, locataire ou régisseur de la propriété (art. 15 et 16).

Voie de recours contre le jugement d'expropriation. — Une seule voie de recours est ouverte contre le jugement d'expropriation : le pourvoi en cassation, et seulement pour incompétence, excès de pouvoir ou vices de forme du jugement.

Le délai pour le pourvoi est de trois jours, à partir de la signification du jugement.

Il est porté directement devant la chambre civile de la Cour de cassation.

*** **Effets du jugement d'expropriation et de la cession amiable.** — 1° *A l'égard du propriétaire* (*effet attributif*). — Le jugement d'expropriation et la cession amiable ont pour effet d'enlever au propriétaire son droit de propriété pour l'attribuer à l'expropriant. Le droit du propriétaire est ainsi transformé en un droit à une indemnité pécuniaire (1).

Aussi, dès le jugement d'expropriation ou la cession amiable, les risques de la chose sont à la charge de l'expropriant.

L'indemnité sera due, quand même la chose viendrait à périr postérieurement ; et l'indemnité sera fixée d'après sa valeur à ce moment, sans tenir compte des dépréciations fortuites qui pourraient se produire dans la suite.

Mais l'exproprié reste en possession jusqu'au paiement de l'indemnité. Il en résulte des conséquences importantes : il continue à prescrire, il a l'exercice des actions possessoires, il fait les fruits siens.

2° *A l'égard des titulaires de droits réels* (*usufruit, usage, servitudes, etc.*). — Leur droit sera également transformé, comme celui du propriétaire, en un droit sur l'indemnité.

3° *En ce qui concerne l'action en revendication ou l'action en résolution.* — Ces actions continueront à pouvoir être exercées

(1) Même après la loi du 22 mars 1855, c'est en vertu du jugement d'expropriation ou de la cession amiable, et non en vertu de la transcription de ces deux actes, que l'exproprié cesse d'être propriétaire à l'égard des tiers.

contre l'exproprié, malgré le jugement d'expropriation ou la cession amiable ; mais seulement pour l'indemnité et non évidemment pour l'immeuble (art. 18).

4° *A l'égard des locataires et des fermiers (effet résolutif)*. — Les baux consentis sur l'immeuble exproprié par le propriétaire sont résolus de plein droit (1) moyennant une indemnité au profit du locataire et du fermier.

5° *A l'égard des créanciers hypothécaires et privilégiés*. — Les créanciers hypothécaires ou privilégiés sur l'immeuble doivent inscrire leur droit dans la *quinzaine* qui suit la *transcription* du jugement d'expropriation et de cession amiable (2). A défaut d'inscription dans ce délai, l'immeuble exproprié est affranchi des privilèges et hypothèques qui le grevaient.

Cependant, même dans ce dernier cas, les femmes, les interdits et les mineurs conservent le droit de se faire payer à leur rang d'hypothèque sur le montant de l'indemnité, tant qu'elle n'a pas été payée ou que l'ordre n'a pas été réglé définitivement entre les créanciers (3).

On peut se demander ce que devient le droit de suite des créanciers hypothécaires ou privilégiés. Il consiste dans le droit de faire fixer le montant de l'indemnité par le jury d'expropriation.

*** 4e Phase : Fixation de l'indemnité.

Personnes qui ont droit à une indemnité. — La loi de 1841 divise en trois classes les personnes qui ont droit à une indemnité :

1re *Classe* : le propriétaire inscrit sur la matrice cadastrale.

2e *Classe* : les personnes que le propriétaire doit faire connaître à l'administration, sous peine de rester chargé envers elles des indemnités qu'elles peuvent réclamer.

(1) Cet effet résolutif est un droit, tant pour l'expropriant que pour les fermiers et les locataires. L'expropriant ne pourrait pas l'éviter en déclarant que son intention est de maintenir les baux (Cass., 2 août 1865).

(2) On pourrait être tenté de soutenir que l'article 17 de la loi du 3 mai 1841 a été modifié par l'article 3 de la loi du 23 mars 1855, et que, depuis cette dernière loi, le cours des inscriptions est arrêté par la transcription même du jugement ou de la cession amiable, et non par l'expiration du délai de quinzaine qui suit ; ce n'est pas la solution qui a prévalu, avec raison, parce qu'une loi qui règle des matières spéciales ne peut être abrogée par une loi générale postérieure. *Legi speciali per generalem non derogatur.*

(3) C'est un cas particulier de *survie du droit de préférence au droit de suite*.

Ces personnes sont : 1° les fermiers ou locataires ;

2° Les titulaires d'usufruit, d'habitation ou d'usage, tels qu'ils sont réglés par le Code civil ;

3° Les titulaires de servitudes réelles résultant des titres mêmes du propriétaire actuel, ou d'autres actes dans lesquels il serait intervenu.

Le propriétaire doit les faire connaître à l'administration dans le délai de huitaine, à partir de la notification du jugement d'expropriation ou de la cession amiable.

3e *Classe* : les personnes qui doivent se faire connaître elles-mêmes à l'administration, sous peine de perdre tout droit à l'indemnité.

Ce sont : 1° le véritable propriétaire non inscrit sur la matrice cadastrale ;

2° Les sous-locataires ;

3° Les titulaires de servitudes réelles non mentionnées dans les titres mêmes du propriétaire actuel, ou non consenties par lui.

a) *Tentative de fixation de l'indemnité à l'amiable.*

Offres d'indemnité faites par l'administration. — *Qui a qualité pour faire ces offres ?* — L'autorité compétente pour faire des offres d'indemnité varie suivant la qualité de l'expropriant :

Si c'est au nom de l'Etat que l'expropriation a lieu, c'est le Ministre des finances ;

Si c'est au nom du département, c'est le préfet en vertu d'une délibération du Conseil général ;

Si c'est au nom de la commune, c'est le maire en vertu d'une délibération du Conseil municipal.

A qui les offres sont-elles notifiées ? — Les offres d'indemnité sont notifiées aux propriétaires et à tous autres intéressés qui auront été désignés ou qui seront intervenus dans le délai fixé plus haut. Elles sont en outre affichées et publiées (art. 23).

Dans la quinzaine qui suit, les propriétaires et autres intéressés sont tenus de faire connaître leur acceptation ou, s'ils n'acceptent pas, d'indiquer le montant de leur prétention (art. 24).

Pour faciliter l'acceptation des offres par les incapables dont les biens sont compris dans l'expropriation, la loi a posé ici les mêmes règles exceptionnelles que nous avons fait connaître pour la cession amiable (1). Le délai pour eux est porté à un mois.

(1) Voir *suprà*, p. 364. De plus, la loi du 6 décembre 1897, article 1er,

Acceptation des offres. — Si les offres de l'administration sont acceptées, tout sur ce point est terminé.

Refus des offres. — Si les offres faites par l'administration ne sont pas acceptées dans les délais prescrits, l'administration citera les propriétaires et les autres intéressés devant le jury d'expropriation (art. 28).

*** b) *Fixation de l'indemnité par le jury d'expropriation.*

Quand y a-t-il lieu à faire fixer l'indemnité par le jury d'expropriation? — Il y a lieu à faire fixer l'indemnité par le jury d'expropriation, soit au cas de jugement d'expropriation, soit au cas de cession amiable, lorsque les offres d'indemnité n'ont pas été acceptées.

Formation du jury d'expropriation. — Comme pour le jury criminel, il faut distinguer : la liste annuelle, la liste de chaque session, la liste de chaque affaire.

La *liste annuelle* comprend trente-six à soixante-douze électeurs ayant leur domicile dans l'arrondissement.

Pour le département de la Seine le nombre des jurés est de six cents.

Cette liste est dressée chaque année par le Conseil général du département pour chaque arrondissement (art. 29).

La *liste de chaque session* est composée de seize jurés titulaires et de quatre jurés suppléants.

Elle est dressée, toutes les fois qu'il y a lieu de recourir à un jury spécial par la première chambre de la Cour d'appel, pour les départements qui sont le siège d'une Cour, et dans les autres départements, par la première chambre du tribunal du chef-lieu judiciaire, non en séance publique, mais en la Chambre du conseil.

Ne peuvent être choisis comme jurés : 1° les propriétaires, fermiers, locataires des terrains et bâtiments désignés dans l'arrêté de cessibilité ;

2° Les créanciers ayant inscription sur lesdits immeubles ;

3° Tous les autres intéressés

La *liste de chaque affaire* comprend douze jurés ; elle est dres-

décide que lorsque l'indemnité due pour l'expropriation des biens appartenant à l'Etat ne dépasse pas 5 000 francs, les préfets peuvent, sur la proposition du directeur des domaines, accepter les offres d'indemnité. Le ministre des finances n'interviendra plus qu'au cas de désaccord entre les services intéressés sur le prix de cession.

sée après que l'administration et la partie adverse ont exercé les deux récusations auxquelles elles ont droit.

** **Fonctionnement du jury.** — C'est le sous préfet, après s'être concerté avec le magistrat directeur du jury, qui convoque les jurés et les parties, en leur indiquant, au moins huit jours à l'avance, le lieu et le jour de la réunion. La notification aux parties leur fait connaître le nom des jurés (art. 31)

Au jour fixé par la convocation, il est procédé pour chaque affaire à la formation du jury, par les soins du magistrat directeur du jury ; il est assisté d un greffier du tribunal civil.

Le magistrat directeur du jury prononce une amende de 100 à 300 francs contre le juré qui, sans motifs légitimes, manque à l'une des séances ou refuse de prendre part à la délibération. Il statue en dernier ressort sur l'opposition qui serait formée par le juré condamné

Il prononce également sur les causes d'empêchement que les jurés proposent, ainsi que sur les exclusions ou incompatibilités, dont les causes ne seraient survenues ou n'auraient été connues que postérieurement à la formation de la liste dressée par la Cour ou le tribunal (art. 32).

Les jurés ainsi rayés de la liste sont remplacés par les jurés supplémentaires, dans l'ordre d'inscription. En cas d'insuffisance, le magistrat directeur du jury choisit sur la liste annuelle les personnes nécessaires pour compléter le nombre de seize jurés (art. 33).

Lors de l'appel des jurés, ainsi que nous l'avons déjà dit, l'administration a le droit d'exercer deux récusations péremptoires ; la partie adverse a le même droit. Dans le cas où plusieurs intéressés figurent dans la même affaire, ils s'entendent pour l'exercice du droit de récusation, sinon le sort désigne ceux qui doivent en user. Si le droit de récusation n'est point exercé, ou s'il ne l'est que partiellement, le magistrat directeur du jury procède à la réduction des jurés au nombre de douze, en retranchant les derniers noms inscrits sur la liste (art. 34).

Lorsque le jury est constitué, chaque juré prête serment de remplir ses fonctions avec impartialité (art. 36).

Le jury fonctionne sous la direction du magistrat directeur du jury. Il lui soumet 1° le tableau des offres et demandes d'indemnité ; 2° les plans parcellaires et les titres ou autres documents produits par les parties à l'appui de leurs offres et demandes (art. 37).

Les parties peuvent présenter oralement des observations ; les débats sont publics. Le jury peut ordonner toutes les mesures d'instruction qu'il jugera convenables (art. 38).

La clôture de l'instruction est prononcée par le magistrat directeur du jury. Les jurés se retirent immédiatement dans leur chambre pour délibérer sous la présidence de l'un d'eux qu'ils désignent à l'instant même.

Pour délibérer valablement, il faut, mais il suffit, que les jurés soient au nombre de *neuf*.

La décision du jury est prise à la majorité absolue des voix. En cas de partage, la voix du président du jury est *prépondérante* (art. 38).

*** **Règles à suivre par le jury pour la fixation des indemnités.** — 1° L'indemnité doit être fixée *en argent* d'une manière certaine : le jury ne pourrait pas, par exemple, allouer, même pour partie de l'indemnité, des travaux à effectuer, ou une cession de terrains ou de matériaux, ou des récoltes, ou des bois, etc., à moins que l'exproprié n'y consente formellement (1).

2° L'indemnité allouée par le jury ne peut, en aucun cas, être *inférieure aux offres de l'administration*, ni *supérieure à la demande de la partie intéressée* (art. 39 *in fine*).

3° Le jury prononce des *indemnités distinctes* en faveur des parties qui les réclament à des titres différents, comme propriétaires, fermiers, locataires, usagers et autres intéressés (art. 39).

4° Dans le *cas d'usufruit*, une *seule indemnité* est fixée par le jury, eu égard à la valeur totale de l'immeuble ; le nu propriétaire et l'usufruitier exercent leurs droits sur le montant de l'indemnité au lieu de les exercer sur la chose. L'usufruit se transforme ainsi en *quasi usufruit* ; l'usufruitier est propriétaire de l'indemnité avec la faculté d'en disposer librement, à charge de la restituer à la fin de l'usufruit au nu propriétaire. Pour assurer cette restitution, la loi soumet l'usufruitier à la nécessité de fournir caution ; elle en dispense cependant, conformément aux règles du Code civil, les père et mère pour la jouissance légale des biens de leurs enfants mineurs (art. 39) (2).

5° Lorsqu'aucune contestation ne s'élève sur le fond du droit, le

(1) Ducrocq, t. II, n° 831 *in fine* ; Cass., ch. civile, 19 mars 1872, 1er janvier 1874.

(2) Cette obligation de fournir caution existe, même lorsque l'usufruitier en a été dispensé par son titre. Au cas où il ne pourrait trouver de répondant, l'article 602 du Code civil recevrait son application.

jury est juge de la sincérité des titres et de l'effet des actes qui seraient de nature à modifier l'*évaluation* de l'indemnité (art. 48).

Par exemple, pour obtenir une indemnité de 50.000 francs, le propriétaire produit devant le jury une promesse d'achat s'élevant à cette somme, le jury appréciera si cette promesse est réelle ou simulée.

6° Lorsqu'il y a litige sur le fond du droit ou sur la qualité des réclamants, et toutes les fois qu'il s'élève des difficultés étrangères à la fixation du montant de l'indemnité, le jury fixe l'indemnité indépendamment de ces litiges et de ces difficultés, comme si elle était due, et renvoie les parties à se pourvoir devant le juge compétent (art. 39 et 49) (1).

Ainsi, une personne prétend avoir une servitude de passage sur l'immeuble exproprié, le propriétaire conteste l'existence de ce droit. Le jury n'est pas juge de l'existence de la servitude ; le litige devra être tranché par le tribunal compétent, mais le juge ne surseoira pas à la fixation de l'indemnité jusqu'au jugement du litige. Il fixera pour le propriétaire du fonds une *indemnité alternative*, une pour le cas où la servitude serait reconnue existante, une autre pour le cas où elle serait écartée par le tribunal et une indemnité *hypothétique*, pour le réclamant de la servitude au cas où sa prétention serait accueillie par le tribunal.

7° En cas d'expropriation partielle l'indemnité doit comprendre non seulement la valeur intrinsèque du terrain exproprié, mais aussi le dommage causé à l'ensemble de la propriété, qu'on lui fait subir.

Si l'exécution des travaux pour lesquels l'expropriation a lieu doit procurer une augmentation de valeur immédiate et spéciale au restant de la propriété, cette augmentation sera prise en considération dans l'évaluation du montant de l'indemnité (art. 51).

Sur ce point, la loi de 1841 n'a fait qu'appliquer le principe posé par la loi du 16 septembre 1807 sur le dessèchement des marais, qui permet à l'administration de réclamer une indemnité de

(1) Pour bien comprendre la portée des alinéas 5 et 6, prenons deux exemples : le propriétaire réclame une indemnité de 50.000 francs pour un immeuble, l'Administration n'en offre que 40 000 francs : à l'appui de cette prétention le propriétaire invoque une promesse de vente de 50 000 fr. Le jury sera juge de la sincérité de cet acte — Au contraire, une personne réclame une indemnité comme locataire, en invoquant un bail ; l'expropriant conteste ce bail, le jury ne sera pas compétent, ce sera le tribunal judiciaire.

plus-value aux propriétaires qui subissent un dommage à raison de l'exécution de travaux publics.

Mais il y a une différence importante entre le simple dommage et l'expropriation : au cas de dommage, l'existence d'une plus-value résultant des travaux a pour effet de priver le propriétaire de toute indemnité si elle est égale au dommage causé ; elle peut même permettre à l'administration de réclamer au propriétaire une indemnité de plus-value *par voie d'action*, si elle est supérieure, d'une façon notable, au préjudice causé.

Au cas d'expropriation, au contraire, l'existence d'une plus-value a seulement pour conséquence de diminuer le montant de l'indemnité ; elle ne peut pas avoir pour effet de priver le propriétaire exproprié de toute indemnité et encore moins de le soumettre à l'obligation d'acquitter une indemnité à l'administration pour le profit qu'il retire de l'exécution des travaux (1).

8° Enfin, les constructions, plantations et améliorations ne donnent lieu à aucune indemnité, lorsque, à raison de l'époque où elles auront été faites, ou de toutes autres circonstances dont l'appréciation lui est abandonnée, le jury acquiert la conviction qu'elles ont été faites dans le but d'obtenir une indemnité plus élevée (art. 52) (2).

Décision du jury. — La décision du jury, signée des membres qui y ont concouru, est remise par le président au magistrat directeur qui la déclare exécutoire et statue sur les dépens. La taxe des dépens ne comprend que les actes faits postérieurement à l'offre de l'administration.

Si l'indemnité fixée par le jury ne dépasse pas l'offre de l'administration, les parties qui l'auront refusée seront condamnées aux dépens. Si l'indemnité est égale à la demande des parties, l'administration sera condamnée aux dépens. Si l'indemnité est

(1) On peut se demander si la compensation de la plus-value doit être faite tant à l'encontre de la valeur de la bande de terrain exproprié qu'à l'égard de la dépréciation causée à l'ensemble de la propriété ; ou au contraire si elle doit avoir lieu seulement à l'égard de la dépréciation subie, le prix du terrain devant toujours être payé à l'exproprié. En 1839 la Cour de cassation avait adopté cette dernière solution dans un arrêt du 29 août (S. 1839.1.794). En 1879 elle a admis la première solution (Cass., 28 juillet 1879, S. 1881.1.377), avec cette réserve seulement que la compensation ne doit pas avoir pour conséquence de priver le propriétaire de toute indemnité. La nouvelle jurisprudence est critiquée avec raison. Berthélemy, *op. cit.*, p. 565.

(2) C'est pour cela qu'il est utile de connaître la date exacte de l'arrêté de cessibilité.

à la fois supérieure à l'offre de l'administration et inférieure à la demande des parties, les dépens seront compensés de manière à être supportés par les parties et l'administration, dans les proportions de leur offre ou de leur demande avant la décision du jury. Tout indemnitaire, sauf les incapables, doit être condamné aux dépens, quelle que soit l'estimation du jury, s'il n'avait pas fait connaître à l'administration dans le délai légal le montant de ses prétentions (art. 40).

Recours contre les décisions du jury d'expropriation. — Une *seule voie* de recours est ouverte par la loi contre les décisions du jury et l'ordonnance du magistrat directeur du jury : le pourvoi en cassation ; et seulement pour violation des règles de la loi sur la formation de la liste du jury, sur le droit de récusation, sur le nombre des jurés présents à la délibération, ou pour violation des six premières règles que nous avons fait connaître pour la fixation de l'indemnité (art. 42). Le délai pour le pourvoi en cassation est de quinze jours à partir de la décision.

Il est porté, comme le pourvoi, contre le jugement d'expropriation, *directement* devant la chambre civile (art. 42).

Si la Cour casse la décision du jury, elle renverra l'affaire devant un autre jury choisi dans le même arrondissement.

Elle pourra même, suivant les circonstances, renvoyer l'appréciation de l'indemnité à un jury choisi dans un des arrondissements voisins, quand même il appartiendrait à un autre département (art. 43).

5e Phase : Paiement de l'indemnité.

L'indemnité est exigible à partir de l'ordonnance qui a rendu exécutoire la décision du jury. Elle est payée par l'expropriant suivant les règles de la comptabilité publique. Si c'est l'Etat qui use de l'expropriation, par ordonnance du Ministre des finances ; si c'est le département, par mandat de paiement délivré par le préfet ; si c'est la commune, par mandat de paiement délivré par le maire de la commune.

Toutes les fois qu'il existera des inscriptions sur l'immeuble exproprié ou s'il existe d'autres obstacles au versement des deniers entre les mains des ayants droit, tels par exemple qu'une saisie-arrêt, l'administration consignera la somme à la Caisse des dépôts et consignations, pour être ultérieurement distribuée ou remise aux créanciers hypothécaires ou aux opposants, selon les règles du droit commun (art. 54).

Si l'indemnité n'est ni acquittée ni consignée dans les *six* mois de la décision du jury, les intérêts courront de plein droit à l'expiration de ce délai (art. 55).

6e Phase : Prise de possession.

L'expropriant ne peut prendre possession des immeubles expropriés, bien qu'il en soit devenu propriétaire dès la cession amiable ou le jugement d'expropriation, qu'après le paiement de l'indemnité fixée par le jury.

C'est là une garantie importante que la loi donne au propriétaire qui n'est privé de la chose que quand il a déjà reçu l'indemnité qui lui est due. Ce principe était déjà posé par le Code civil, article 545, ainsi conçu :

« Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et *préalable* indemnité. » Cependant, si le propriétaire ou autres intéressés refusent de recevoir le paiement de l'indemnité, la prise de possession a lieu après *offres réelles et consignation.*

Les offres réelles ont lieu au moyen d'un mandat égal au montant de l'indemnité délivré par l'ordonnateur compétent et visé par le payeur. Si les ayants droit refusent de recevoir le mandat, il y a lieu à la consignation de la somme à la Caisse des dépôts et consignations (art. 53).

Après paiement ou consignation de l'indemnité l'administration entre en possession en vertu de l'ordonnance du magistrat directeur du jury qui a rendu exécutoire la décision du jury.

Si le propriétaire refusait de livrer la possession, il y serait contraint *manu militari.*

Règles communes à tous les actes faits à l'occasion de l'expropriaiton. — Les plans, procès-verbaux, certificats, significations, jugements, contrats, quittances et autres actes faits en vertu de la loi sont visés pour timbre et enregistrés gratis, lorsqu'il y a lieu à l'enregistrement ;

Il n'est perçu aucun droit pour la transcription des actes au bureau des hypothèques.

Bien mieux, les droits perçus sur les acquisitions amiables faites antérieurement à l'arrêté de cessibilité sont restitués, lorsque dans le délai de deux ans, à partir de la perception, il sera justifié que les immeubles acquis sont compris dans cet arrêté. La restitution des droits ne pourra s'appliquer qu'à la portion de l'immeu-

ble qui aura été reconnue nécessaire à l'exécution des travaux (art. 58).

§ 3. — Faveurs spéciales faites au propriétaire dans la procédure d'expropriation.

But de la loi — Outre la garantie résultant de l'intervention des tribunaux judiciaires pour prononcer l'expropriation et celle, très précieuse aussi, qui résulte de la règle du paiement *préalable* de l'indemnité, la loi accorde certaines faveurs spéciales au propriétaire : pour le prémunir contre les retards de l'administration à faire prononcer l'expropriation dont l'utilité aura été déclarée, contre les retards de l'administration à faire fixer par le jury le montant de l'indemnité, contre les inconvénients d'une expropriation partielle. et enfin pour lui permettre d'effacer les conséquences d'une expropriation qui n'a pas été utilisée par l'administration.

1° Réquisition d'expropriation par le propriétaire. — Lorsqu'un an s'écoule depuis l'arrêté de cessibilité, sans que l'administration ait poursuivi l'expropriation, tout propriétaire, dont les terrains sont visés par l'arrêté du préfet, pourra présenter une requête au tribunal civil de l'arrondissement de la situation des lieux, pour qu'il rende un jugement d'expropriation.

Cette requête sera communiquée par le procureur de la République au préfet, qui devra, dans le plus bref délai, envoyer les pièces. Le tribunal statuera dans les trois jours (art. 14).

On comprend l'intérêt considérable que le propriétaire a de sortir, relativement au sort réservé à son immeuble, d'un état d'incertitude qui paralyse son administration.

2° Réquisition du règlement de l'indemnité par le propriétaire et les autres intéressés. — Si, dans les six mois du jugement d'expropriation, l'administration ne poursuit pas la fixation de l'indemnité, le propriétaire et les autres intéressés peuvent exiger qu'il soit procédé à la dite fixation (art. 55).

3° Réquisition de l'emprise totale au cas d'expropriation partielle. — Le propriétaire peut requérir l'emprise totale de son immeuble :

1° S'il s'agit d'un *terrain bâti*, lorsque l'expropriation touche une partie quelconque du bâtiment ;

2° S'il s'agit d'un terrain *non bâti*, seulement lorsque trois conditions se trouvent réunies :

a) Lorsque le terrain est réduit au quart de sa contenance totale :

b) Que, dans le cas précédent, le propriétaire ne possède aucun autre terrain contigu ;

c) Que la parcelle ainsi réduite est inférieure à dix ares (art. 50).

Le propriétaire doit faire la réquisition de l'emprise totale dans le délai de quinzaine, à partir de la notification qui lui a été faite des offres de l'administration, par une déclaration formelle adressée au magistrat directeur du jury (art. 50).

D'après la jurisprudence de la Cour de cassation, il n'y a pas dans ce cas *expropriation proprement dite*, mais bien plutôt une sorte d'*acquisition imposée* à l'administration par le propriétaire en vertu de la loi.

Il en résulte qu'il n'y a pas lieu de résilier les baux et d'accorder une indemnité aux locataires (Cassation, 19 mars 1872).

La loi elle-même en a tiré cette autre conséquence qu'il n'y avait pas lieu dans ce cas au profit du propriétaire à l'exercice du droit de préemption (art. 62) (1)

4° **Droit de préemption.** — C'est le droit pour le propriétaire exproprié d'acquérir, par préférence à toute autre personne, les terrains qui lui ont été enlevés pour des travaux d'utilité publique, lorsque ces terrains ne reçoivent pas cette destination.

A cet effet, l'administration fait connaître, par un avis qui est affiché et inséré dans les journaux, les terrains que l'administration est dans le cas de revendre. Dans les trois mois de cette publication, les anciens propriétaires qui veulent réacquérir la propriété desdits terrains sont tenus de le déclarer.

Le prix des terrains rétrocédés est fixé à l'amiable, ou, à défaut d'entente, par le jury d'expropriation. Il ne peut en aucun cas excéder la somme moyennant laquelle les terrains ont été expropriés.

Dans le mois de la fixation du prix, les propriétaires doivent passer le contrat de rachat et payer le prix sous peine de déchéance

(1) Autres conséquences : 1° la portion de l'immeuble dont l'emprise est opérée sur la réquisition du propriétaire arrive entre les mains de l'administration grevée des charges réelles qui y sont établies ; 2° la loi du 23 mars 1855 doit recevoir son application pour cette portion de l'immeuble ; 3° les créanciers hypothécaires, qui ne trouveraient pas suffisante l'indemnité, pourraient requérir la mise aux enchères ; Simonet, *op. cit.*, p. 543.

de leur privilège (art. 60, 61). Ce contrat constitue de la part de l'administration une *aliénation forcée* ; aussi est elle dispensée des conditions ordinaires d'autorisation.

Reste à trancher deux questions très débattues :

1re *Question controversée* : Quand s'ouvre le droit de préemption ? — Le Conseil d'Etat semble subordonner l'ouverture du droit de préemption à la déclaration de l'administration que l'immeuble exproprié n'a pas été employé aux travaux auxquels il était destiné (Conseil d'Etat, 6 mars 1872). Quelques arrêts de la Cour de cassation et de Cours d'appel statuent dans le même sens (Cass., 9 décembre 1861, Agen, 10 décembre 1865) Au contraire, un arrêt de la Cour de Paris du 20 avril 1865 et certains auteurs décident que le droit de préemption appartient sans restriction au propriétaire par cela seul, qu'en fait, l'administration n'a pas usé des terrains expropriés.

2e *Question controversée* : A qui appartient le droit de préemption ? — Cette question se pose, lorsque l'expropriation n'est que partielle et que l'exproprié a vendu, postérieurement, le restant de l'immeuble. Est-ce à celui qui était propriétaire au moment de l'expropriation que le droit de préemption appartient, ou au contraire, est-ce à celui qui a acquis la portion non expropriée de l'immeuble ?

L'opinion qui l'emporte en jurisprudence et en doctrine, est que le droit de préemption appartient à celui qui était propriétaire au moment de l'expropriation, à moins qu'il n'ait cédé *expressément* son droit (dans ce sens, Cass., 29 mai 1869).

Notons, en terminant que toutes les difficultés auxquelles peut donner naissance l'exercice du droit de préemption sont de la compétence des tribunaux judiciaires.

§ 4. — Exceptions à la procédure ordinaire de l'expropriation.

Quatre sortes d'exceptions. — Il y a quatre sortes d'exceptions à la procédure ordinaire de l'expropriation : les unes sont relatives à la règle de *la fixation de l'indemnité par le grand jury* ; les autres, à la règle du *paiement préalable de l'indemnité* ; d'autres, aux formalités relatives à la *désignation des terrains* ; d'autres enfin, au principe de l'*intervention de l'autorité judiciaire*.

1° Exceptions à la règle de la fixation de l'indemnité

par le grand jury d'expropriation. — Petit jury (1). — 1° *Expropriation en matière de chemins vicinaux*. — Lorsqu'il y a lieu à expropriation en matière de chemins vicinaux, l'indemnité est déterminée par un *petit jury de quatre membres*. En étudiant les chemins vicinaux nous avons fait connaître les règles qui président à la composition et aux fonctionnement de ce petit jury, ainsi que les autres particularités que présente l'expropriation en cette matière. Nous renvoyons aux explications que nous avons données.

2° *Expropriation poursuivie par une association syndicale autorisée ou forcée*. — Toutes les règles de l'expropriation en matière de chemins vicinaux s'appliquent à l'expropriation poursuivie par une association syndicale autorisée ou forcée, notamment *la fixation de l'indemnité par le petit jury*. Mais à la différence de ce qui a lieu pour les chemins vicinaux, la déclaration d'utilité publique doit résulter *d'un décret*.

2° **Exceptions à la règle du paiement préalable de l'indemnité**. — 1° *Expropriation, au cas d'urgence, pour toute espèce de travaux*. - Lorsqu'il y a urgence, l'administration est autorisée à prendre possession des immeubles expropriés avant le paiement de l'indemnité. La garantie du paiement préalable de l'indemnité est remplacée par la consignation d'une somme égale au montant de l'indemnité.

Pour qu'il en soit ainsi, trois conditions sont nécessaires :

1° Il faut qu'il s'agisse de terrains *non bâtis* ;

2° Il faut qu'il y ait *décret spécial* déclarant l'*urgence* ;

3° Il faut la *consignation préalable* d'une somme fixée par le *tribunal*.

(1) Le petit jury de quatre membres, organisé par la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, trouve encore son application dans d'autres hypothèses, notamment :

1° D'après la loi du 7 avril 1873, sur la conservation des tombes des soldats morts pendant la dernière guerre, en cas d'expropriation ou d'occupation temporaire de terrains situés hors des cimetières dans lesquels se trouvent une ou plusieurs tombes militaires, l'indemnité sera fixée par le petit jury (art. 4).

2° D'après la loi du 11 juin 1880, relative aux chemins de fer d'intérêt local et aux tramways, lorsque, pour l'établissement de tramways, il y a lieu à expropriation pour l'élargissement d'un chemin vicinal, cette expropriation est effectuée suivant les règles établies pour les chemins vicinaux (art. 31). C'est le petit jury qui fixe l'indemnité

3° Expropriation en vue du captage d'eau de source (loi du 15 février 1902, art. 10).

2° *Expropriation, au cas d'urgence, pour travaux de fortification.* — La loi de 1841 a laissé subsister sur ce point les dispositions prescrites par la loi du 30 mars 1831, sauf en ce qui concerne le règlement définitif de l'indemnité.

L'exception consiste aussi en ce que la prise de possession de l'immeuble exproprié est autorisée avant le paiement de l'indemnité : cette garantie est remplacée par la consignation d'une somme d'argent ; il faut également que l'urgence soit déclarée par décret.

Mais il y a, entre cette deuxième exception et la précédente, trois différences importantes :

1° Les règles particulières de l'expropriation pour travaux de fortification reçoivent leur application *sans qu'il y ait à distinguer les terrains bâtis* des *terrains non bâtis* : tandis que la première exception n'a lieu que pour les terrains *non bâtis*.

2° En cas d'expropriation pour travaux de fortification, c'est par un *seul* et *même* jugement que le tribunal prononce l'*expropriation* et *fixe la somme à consigner.* — Tandis que, dans le cas précédent, le tribunal doit rendre *deux* jugements successifs, l'un sur l'expropriation, l'autre sur le montant de la somme à consigner.

3° Dans le cas précédent, le tribunal peut, pour s'éclairer, charger un juge-commissaire de se transporter sur les lieux et de dresser un procès-verbal descriptif : mais c'est pour lui une *pure faculté*. Au contraire, dans le cas d'expropriation pour travaux de fortification, la loi *exige* qu'une expertise soit faite, sous la direction du juge-commissaire, par un expert nommé d'office par le tribunal.

3° **Exceptions aux formalités ordinaires pour la désignation des terrains.** — *Expropriation pour travaux militaires et travaux de la marine, autres que les travaux de fortification.* — Lorsqu'il y a lieu à expropriation pour les travaux militaires et de la marine, autres que les travaux de fortification (tels, par exemple, que la construction d'une caserne), les formalités prescrites par les titres I et II de la loi de 1841, pour la désignation des terrains à exproprier et qui précèdent la déclaration d'utilité publique ou l'arrêté de cessibilité, ne sont pas exigées

Pour remplacer les garanties résultant pour la propriété privée de l'accomplissement de ces formalités, la désignation des terrains est faite, non par *arrêté du préfet* mais par *décret.* Il n'y a pas, comme d'ordinaire, arrêté de cessibilité mais *décret de cessibilité* (art. 75, loi de 1841).

*** 4° **Exceptions au principe de l'intervention judiciaire. — Expropriation dans la forme administrative ou expropriation indirecte.** — Il y a expropriation sans l'intervention judiciaire, *dans la forme administrative*, ou expropriation indirecte, dans les cas suivants :

1° *Alignement.* — Nous avons vu que le plan général d'alignement a pour effet d'exproprier les propriétaires riverains des terrains *non bâtis*, qu'il a compris dans les limites de la route. L'indemnité due aux riverains est fixée par le jury d'expropriation tel qu'il est organisé par la loi de 1841.

2° *Reconnaissance et fixation de la largeur des chemins vicinaux.* — Nous savons que la délibération du Conseil général ou de la Commission départementale, portant reconnaissance ou fixation de la largeur des chemins vicinaux, a pour effet d'exproprier, sans autre formalité, les propriétaires des terrains *non bâtis* compris dans les limites de ces chemins. Bien plus, à la différence du cas précédent, l'indemnité n'est pas fixée par le jury d'expropriation, mais par le juge de paix, d'après le rapport d'experts désignés, l'un par le préfet, l'autre par le propriétaire ; en cas de désaccord, un tiers expert est désigné par le juge de paix (art. 15 et 16, loi de 1836) (1).

3° *Occupations prolongées.* — En cas d'occupation de terrain pour l'exécution des travaux publics, l'occupation prolongée au delà de cinq ans peut dégénérer en expropriation, ainsi que nous l'avons vu plus haut.

4° *Empiétements commis par erreur dans l'exécution d'un travail public.* — Lorsque, dans l'exécution d'un travail public, un empiétement est commis par erreur au détriment d'un propriétaire, ce propriétaire se trouve dépossédé et il a simplement le droit de réclamer indemnité à l'administration devant les tribunaux judiciaires. La jurisprudence est fixée en ce sens.

5° *Concession de mines.* — D'après la loi du 21 avril 1810 sur les mines, aucune exploitation de mines ne peut avoir lieu, même de la part du propriétaire du sol sur lequel la mine est découverte, sans une *concession* résultant d'un *décret* en Conseil d'Etat,

Bien plus, la concession de la mine peut être faite à une personne autre que le propriétaire du sol.

Lorsqu'une concession est ainsi faite à un *tiers*, le propriétaire

(1) L'article 17 dit bien que le tiers expert doit être nommé par le Conseil de préfecture ; mais, en pratique, c'est le juge de paix qui le désigne.

du sol est exproprié de la propriété du dessous, moyennant une redevance dont le montant est fixé par le décret même de concession (1).

Cette expropriation présente ce caractère particulier qu'elle opère transmission de propriété, au profit non pas de l'Etat, du département ou de la commune, mais au profit d'un simple particulier. Ce n'en est pas moins cependant une expropriation pour cause d'utilité publique, parce qu'elle est opérée, non dans l'intérêt privé du concessionnaire, mais pour assurer dans un intérêt général une exploitation meilleure de la mine.

4° *Expropriation en matière purement mobilière.* — Cette matière est réglée par des lois ou des décrets spéciaux.

Nous pouvons citer :

1° Le droit pour l'autorité militaire de requérir les chevaux, mulets, voitures, les denrées et subsistances nécessaires à l'armée.

L'indemnité n'est pas préalable : elle est fixée par l'autorité militaire sur les propositions d'une Commission mixte composée d'éléments militaires et civils (Loi du 3 juillet 1877).

2° Le droit de préemption qui appartient à l'autorité militaire sur les plans, cartes, mémoires trouvés dans la succession des officiers généraux supérieurs ou assimilés.

L'indemnité est fixée par les tribunaux judiciaires en cas de désaccord (Arrêté des consuls, 13 nivôse an X, art. 3).

3° Le droit pour les salpêtriers commissionnés par l'Etat d'enlever des matériaux de démolition sous l'obligation de rendre, au même lieu, une même quantité des mêmes matériaux (Loi du 13 fructidor an V, art 2 et 3. Loi du 10 mars 1819, art. 5 et 6).

4° Enfin le droit pour l'administration d'ordonner l'abatage des animaux atteints de maladies contagieuses ou la destruction de viandes malsaines (Loi du 3 mai 1822, art. 5. Loi du 28 juin 1866. Décret du 30 septembre 1871).

CHAPITRE IV. — DE LA LÉGISLATION SPÉCIALE AUX MINES, MINIÈRES, CARRIÈRES ET MARAIS.

Nous consacrerons un paragraphe à chacune de ces matières.

(1) Il y a en même temps exception à la fixation de l'indemnité par le grand jury.

§ 1er. — Mines.

Définition. — On entend par mines des masses de substances connues pour contenir de l'or, de l'argent, du platine du mercure, du fer, du cuivre, de l'étain, du zinc, de la calamine, du bismuth, du cobalt, de l'arsenic, du manganèse, de l'antimoine, du molybdène, de la plombagine, du soufre, du charbon de terre ou de pierre, du bois fossile, des bitumes, de l'alun, et des sulfates à base métallique.

La loi du 21 avril 1810, qui donne cette définition, dans son article 2, est la loi fondamentale de la matière ; elle a été modifiée sur certains points par la loi du 27 juillet 1880.

Raisons de l'intervention de l'Etat. — L'intervention de l'Etat dans l'exploitation des mines a un double but : 1° assurer la bonne exploitation des mines dans un intérêt industriel ; 2° veiller à la sécurité des ouvriers qui travaillent dans les mines.

Propriété des mines : Divers systèmes proposés. — Trois systèmes principaux sont possibles pour trancher la question de savoir à qui appartient la propriété des mines :

1° La mine appartient à l'Etat. Ce système était adopté sous l'ancien régime ; il est encore suivi dans certaines législations étrangères, notamment en Allemagne, en Suède et en Norvège.

2° La mine appartient au propriétaire du sol, par voie d'accession.

3° La mine n'appartient à personne. C'est une *res nullius* qui devient la propriété du premier occupant.

Economie générale de la loi du 21 avril 1810. — La loi du 21 avril 1810 part de cette idée que le *gisement minier* appartient au propriétaire, en vertu du principe consacré par l'article 552 du Code civil que « la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous ».

Mais, dans l'intérêt, d'ordre général et supérieur, de la bonne exploitation des mines, elle reconnaît à l'Etat le droit absolu de disposer de la mine par voie de *concession*, soit en l'attribuant au propriétaire du sol lui-même, soit en l'attribuant à toute autre personne, sans que le propriétaire ait un droit de préférence à la concession, comme sous l'empire de la loi du 28 juillet 1791.

Lorsque la concession est faite au profit d'une autre personne que le propriétaire, ce dernier a droit à une revedance annuelle, qui a un caractère immobilier, et peut être hypothéquée.

Enfin, la concession d'une mine a pour conséquence de produire

le dédoublement du droit de propriété du sol, contrairement à l'article 552 précité ; il faut désormais distinguer deux immeubles distincts, même si la concession est faite au propriétaire lui-même :

1° L'immeuble constitué par l'exploitation minière ;

2° Et la surface du sol.

Recherche et découverte des mines. — La recherche des mines peut avoir lieu par le propriétaire du sol ou par toute autre personne avec son consentement.

Si le propriétaire refuse d'autoriser des travaux de recherche de la part des tiers, ceux-ci peuvent y procéder en vertu d'une autorisation résultant d'un décret du chef de l'Etat, moyennant une préalable indemnité.

La loi de 1810 a attribué compétence aux tribunaux judiciaires pour déterminer, en cas de contestation, le montant de cette indemnité.

De l'acte de concession. — La concession de la mine est opérée par décret en Conseil d'Etat après l'accomplissement d'une procédure spéciale, déterminée par la loi de 1810 combinée avec celle de 1880, et qu'on peut ainsi résumer :

1° Une demande est adressée au préfet du département ;

2° Cette demande doit être affichée pendant deux mois, notamment aux chefs-lieux du département et de l'arrondissement où la mine est située ;

3° Elle doit être insérée par deux fois, au *Journal officiel* et dans les journaux du département ;

4° Les tiers peuvent former des demande en *opposition* ou en *concurrence*.

5° L'ingénieur des mines donne son avis et le préfet adresse son rapport au ministre compétent.

Le décret de concession n'est pas susceptible d'un recours contentieux proprement dit, mais il peut donner lieu au recours pour excès de pouvoir.

Redevances du concessionnaire. — Le concessionnaire d'une mine est tenu de trois sortes de redevances :

1° *A l'égard du propriétaire du sol* — Le concessionnaire peut être tenu à l'égard du propriétaire du sol : *a*) à une redevance tréfoncière : *b* à une indemnité pour les dommages causés à la surface par l'exécution de certains travaux.

La redevance tréfoncière est une redevance annuelle, dont le

montant est déterminé par le décret de concession (1). Elle constitue un droit immobilier. comme la rente foncière de notre ancien droit ; elle forme l'accessoire de la propriété de la surface, et par suite, elle est grevée des hypothèques qui grèvent la surface.

La légitimité de cette redevance est très discutée.

2° *A l'égard de l'Etat.* — Le concessionnaire est tenu envers l'Etat à une redevance qui comprend un droit fixe de 10 francs par kilomètre carré, et un droit proportionnel sur les produits de la mine, fixé chaque année par la loi de finances et qui ne peut dépasser 5 0/0 du produit net.

3° *A l'égard de l'inventeur.* — Le concessionnaire doit à l'inventeur une indemnité pour le fait de la découverte et une indemnité pour les dépenses qu'il a faites.

Obligations du concessionnaire. — Des obligations sont imposées au concessionnaire dans l'intérêt de l'industrie ; d'autres lui sont imposées dans l'intérêt de la sécurité des mineurs.

Mesures prises dans l'intérêt de l'industrie. — Ces mesures sont :

1° L'indivisibilité de la mine, pour éviter des frais généraux trop considérables résultant du morcellement ;

2° L'interdiction de réunir plusieurs mines en une seule, dans la crainte des accaparements ;

3° L'interdiction de restreindre ou de suspendre l'exploitation de la mine sous peine de déchéance ;

4° L'obligation de concourir aux travaux d'assèchement des mines. en cas d'inondation souterraine menaçant plusieurs concessions (Loi du 24 août 1838).

Mesures prises dans l'intérêt des mineurs. — Ces mesures sont :

1° L'interdiction du travail des mines aux femmes et aux enfants au-dessous de 13 ans et la réduction du travail à 8 heures pour les enfants de 13 à 18 ans ;

2° La surveillance exercée par les ingénieurs des mines sous l'autorité des préfets et du ministre des travaux publics ;

3° L'institution des délégués mineurs (Loi du 8 juillet 1890). Ils sont élus parmi les ouvriers ayant travaillé pendant cinq ans dans une mine. Ils ont pour mission de visiter les travaux souterrains et de rechercher les causes des accidents qui surviennent. Ils reçoivent une indemnité payée par l'Etat et remboursée par les exploitants.

(1) En général 10 0/0 du revenu de la mine.

§ 2. — Minières.

Définition. — On entend par minières les minerais de fer dits d'alluvion, les terres pyriteuses, propres à être converties en sulfate de fer, les terres alumineuses et les tourbes (charbon).

La législation en vigueur, en ce qui concerne les minières, se trouve contenue dans la loi du 21 avril 1810, dans la loi du 9 mai 1866 et dans la loi du 27 juillet 1880.

Régime des minières. — De la combinaison de ces divers textes; il résulte qu'une minière peut tantôt être exploitée par le propriétaire lui-même après une permission ou sur une déclaration administrative, tantôt être concédée dans les mêmes conditions qu'une mine

De la concession. — La minière peut faire *l'objet d'une concession* :

1° Si l'exploitation à ciel ouvert n'est pas possible et que l'établissement de galeries, de puits, de travaux d'art soit nécessaire (art. 69, loi de 1880) ;

2° Si l'exploitation, quoique possible encore à ciel ouvert, doit durer peu d'années et rendre ensuite impossible l'exploitation avec puits et galeries (art. 69, § 2) ;

3° Si le concessionnaire d'une mine demande la réunion de la minière à son exploitation (art. 70, loi de 1880).

De la déclaration. — La minière peut être exploitée par le propriétaire après une simple *déclaration* au préfet, lorsqu'elle doit avoir lieu à ciel ouvert, sans qu'on se trouve dans le cas où la minière est concessible, d'après l'article 69, § 2.

De la permission. — La minière peut être exploitée par le propriétaire après une *permission* délivrée par le préfet, lorsque l'exploitation doit être souterraine (art. 57, modifié par la loi de 1866).

§ 3. — Carrières.

Définition. — La carrière est un gisement comprenant les ardoises, les grès, pierres à bâtir et autres, marbres, granits, etc. (art. 4, loi de 1810).

Régime des carrières. — Les carrières ne peuvent jamais faire l'objet de concession comme les mines et les minières ; elles ne peuvent être exploitées que par le propriétaire.

Celui-ci n'a qu'à faire une *déclaration* au maire de la commune.

Il est soumis à la surveillance de l'administration et il doit observer les règlements faits en Conseil d'Etat pour chaque département.

§ 4. — Marais.

Dessèchement. — Loi du 16 septembre 1807. — Une grave restriction est également apportée à la propriété des marais par la loi du 16 septembre 1807 *sur le dessèchement des marais*, qui contient en outre de si importantes dispositions concernant les travaux publics, qu'on a pu l'appeler un véritable *Code de travaux publics*.

Aux termes de cette loi, le gouvernement a le droit d'ordonner le dessèchement des marais : c'est là une mesure prise, tant dans l'intérêt de la salubrité, que pour augmenter les terrains à livrer à l'agriculture. Le dessèchement ainsi ordonné peut être opéré : par les propriétaires eux mêmes, s'ils le demandent et se soumettent aux conditions indiquées par l'administration, ou, à leur défaut, par l'Etat lui-même ou par des concessionnaires à la suite d'une adjudication avec soumission cachetée.

L'Etat ou les tiers auxquels la concession de dessèchement est faite ont droit à une partie de la plus-value résultant des travaux qui est fixée par le décret de concession. Le montant de la plus-value est déterminé par une commission spéciale dite *Commission de plus-value*, composée de sept membres nommés par décret. Cette estimation est obtenue par la comparaison des deux procès-verbaux, dont l'un rédigé avant l'exécution des travaux et l'autre, après l'exécution des travaux de dessèchement.

*** CHAPITRE V. — DES SERVITUDES LÉGALES D'UTILITÉ PUBLIQUE.

Définition. — On entend par servitudes légales d'utilité publique ou *servitudes administratives*, certaines charges imposées à la propriété immobilière pour assurer le fonctionnement des services publics. Elles sont, après l'expropriation, un des sacrifices les plus lourds que l'intérêt privé est obligé de subir en vue de l'intérêt général.

Caractères généraux. — Ces servitudes présentent un certain nombre de caractères communs, qui les différencient singu-

lièrement des servitudes prédiales réglementées par le Code civil (1):

1° Les servitudes prédiales établissent une relation entre deux fonds : l'un appelé fonds dominant, titulaire de la servitude, l'autre fonds servant, débiteur de la servitude. Pour les servitudes administratives, il y a bien un fonds servant, mais il n'y a pas de fonds dominant.

2° Les servitudes prédiales étant des droits réels n'imposent au propriétaire du fonds servant aucune obligation positive de faire, mais seulement l'obligation passive de laisser faire, *pati non facere*. Au contraire, un certain nombre de servitudes administratives se traduisent par des obligations positives à la charge du propriétaire du fonds servant, telles la servitude d'essarter et de couper les arbres sur les routes qui traversent une forêt ; l'obligation de demander l'alignement individuel, etc. ;

3° Les servitudes administratives sont hors du commerce ; en conséquence, elles ne peuvent pas s'éteindre par l'effet de la prescription comme les servitudes prédiales ;

4° Les servitudes administratives portent même sur les biens du domaine public, à la différence des servitudes prédiales ;

5° Enfin, les servitudes administratives ne donnent pas lieu à une indemnité, soit pour leur établissement, soit pour leur exercice (2), sauf lorsque le principe de l'indemnité est formellement reconnu par un texte de loi. Il en est ainsi, pour les servitudes relatives aux travaux publics (3) et pour la servitude de halage et de marchepied, lorsqu'un fleuve ou une rivière où la navigation n'existait pas, vient à être déclaré navigable ou flottable (Décret du 22 janvier 1808 art. 3, loi de 1898).

Enumération. — On peut classer les servitudes administratives par catégories, suivant la branche des services publics qu'elles concernent, de la manière suivante :

1° *Servitudes de voirie*, variant suivant qu'il s'agit de grande voirie, de voirie vicinale ou de voirie urbaine (4) ;

2° *Servitudes spéciales aux chemins de fer* (5) ;

3° *Servitudes établies dans le voisinage de cours d'eau navigables ou flottables* (6) ;

(1) M. Berthelemy à son cours.

(2) Il en est ainsi, qu'elles soient positives ou négatives. Ducrocq, *op. cit.*, n° 850.

(3) Voir *suprà*, p. 346.

(4) Voir *suprà* p. 216.

(5) Voir *suprà*. p. 226.

(6) Voir *suprà*, p. 234.

4° *Servitudes établies dans le voisinage des cimetières.* — Elles consistent dans la défense d'élever, sans autorisation, aucune habitation, et de creuser aucun puits à moins de cent mètres des nouveaux cimetières transférés hors des communes, ainsi que d'augmenter ou de restaurer sans autorisation les bâtiments existants.

5° *Servitudes militaires : Définition.* — On entend par servitudes militaires des charges imposées aux propriétés qui avoisinent les places de guerre, dans l'intérêt de la défense nationale.

Elles ont été établies sur l'initiative de Vauban par ordonnance du 16 juillet 1670.

Elles sont régies aujourd'hui par la loi du 10 juillet 1850 et par le décret du 10 août 1853.

CHAPITRE VI. — DES FINANCES PUBLIQUES.

Définition. — L'impôt forme le principal objet des finances publiques. L'impôt est la quote-part que chaque particulier doit supporter dans les dépenses communes dont l'Etat est chargé.

Division de la matière. — Pour faire la théorie de l'impôt, au point de vue *purement administratif*, nous diviserons la matière en quatre paragraphes :

I. Vote de l'impôt. Le budget de l'Etat ;
II. Théorie générale des impôts ;
III. Des impôts directs. Partie générale. Partie spéciale ;
IV. Des impôts indirects. Partie spéciale.

§ 1er. — Vote de l'impôt. — Le budget de l'État.

Principe fondamental du vote de l'impôt par les représentants de la nation. — Depuis 1789 (1) c'est un principe fondamental de notre droit public que l'impôt ne peut être établi et perçu qu'en vertu d'un vote librement consenti par les représentants de la nation (art. 14 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen).

(1) Avant 1789 les Etats généraux avaient toujours revendiqué le droit de voter les impôts : en fait, dans des époques de crises, en temps de guerre, notamment, le roi avait souvent recours à ces assemblées pour obtenir des subsides. Mais normalement, c'était le roi, par des édits enregistrés au Parlement, qui établissait l'impôt.

Le vote de l'impôt forme l'un des éléments principaux du budget de l'Etat.

Définition du budget et des lois de finances. — Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat ou des autres services que la loi assimile aux mêmes règles.

Le terme de *lois de finances* est employé dans un sens large et dans un sens étroit.

Dans un *sens large*, on entend par lois de finances toute loi relative aux ressources et aux dépenses de l'Etat : loi portant fixation annuelle du *budget*, lois des *comptes*, loi autorisant un *emprunt*, loi accordant ou ratifiant des *crédits supplémentaires* ou *extraordinaires*.

Dans un *sens étroit*, on entend par loi de finances la loi portant fixation annuelle du budget de l'Etat.

Dans un sens plus étroit encore, on entend par loi de finances la partie du budget qui est relative aux recettes de l'Etat.

Division actuelle du budget. — Par suite de réformes successives opérées en 1890 et en 1891, le budget de l'Etat ne comprend actuellement que trois titres :

Titre I. Budget général, comprenant l'ensemble des dépenses et des recettes de l'Etat.

Il prévoit comme dépenses les crédits destinés à assurer le fonctionnement des divers services publics ; et comme recettes le produit de l'impôt et des revenus des biens nationaux.

Titre II. Budgets annexes rattachés par ordre au budget général. — Ce sont les budgets de certains établissements doués d'une existence propre, mais placés sous la surveillance de l'Etat. Tels sont :

1° Les monnaies et médailles ;

2° La caisse nationale d'épargne, etc , etc.

Titre III. Moyens de services et dispositions diverses. — Ce dernier titre comprend :

1° L'énumération des services votés ;

2° Les pensions ;

3° Le montant des bons du trésor que le Ministre des finances pourra créer, etc

Opérations relatives au budget de l'Etat. Quatre opérations distinctes. — Le budget de l'Etat donne lieu à quatre opérations distinctes qui sont :

1° La préparation du budget ;

2° Le vote du budget ;
3° L'exécution du budget ;
4° Le contrôle du budget.

Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ont une part égale dans ces diverses opérations : au pouvoir exécutif appartiennent la préparation et l'exécution du budget ; au pouvoir législatif, le vote et le contrôle du budget.

1° **Préparation du budget.** — La préparation du budget est l'œuvre des ministres : mieux que personne ils sont placés pour dresser le tableau des besoins de l'Etat et indiquer les voies et moyens pour y faire face.

On procède différemment pour les dépenses et pour les recettes.

Pour les *dépenses*, on procède ainsi : chaque Ministre dresse le tableau des sommes nécessaires aux services de son département. Puis le Ministre des finances, d'après les tableaux partiels qui lui sont remis par chaque Ministre, arrête le tableau d'ensemble.

Pour les *recettes*. au contraire, le tableau d'ensemble est dressé directement par le Ministre des finances. Il évalue d'une façon approximative les recettes éventuelles, en prenant pour base celles qui ont été opérées dans la dernière année.

2° **Vote du budget.** — Le budget étant une loi doit être voté successivement par les deux Chambres législatives.

Procédure à suivre. — La procédure à suivre pour le vote du budget est la même que pour les lois ordinaires. Dès que le projet du budget est déposé sur le bureau de la Chambre des députés, une commission examine le projet du gouvernement, elle le discute et peut y proposer toutes les modifications qui lui semblent convenables. Elle nomme un rapporteur général et des rapporteurs spéciaux pour chaque ministère, dont le rôle consiste à soutenir devant la Chambre toutes les résolutions arrêtées par la commission dans ses réunions.

Dans la discussion qui s'élève devant la Chambre, tout membre a droit d'intervenir et de proposer des amendements.

La procédure est la même devant le Sénat.

Prérogative de la Chambre des députés en matière de lois de finances. — En matière de lois de finances la Chambre des députés est investie d'une prérogative importante : elle consiste en ce que les lois de finances doivent lui être présentées et être votées par elle en premier lieu (art. 8, § 2, loi const. du 24 février 1875).

Ne faut-il pas aller plus loin et décider que le Sénat n'a pas qualité pour ajouter de nouveaux crédits ou rétablir ceux que le

Gouvernement demandait et que la Chambre des députés a refusés, et que tout son devoir consiste à ratifier ou à rejeter les crédits votés par la Chambre ? C'est là un point controversé.

L'opinion qui triomphe dans la pratique et qui domine en théorie est que le Sénat peut voter de nouveaux crédits ou rétablir ceux que la Chambre a refusés au Gouvernement. En le faisant, en effet, le Sénat ne vote pas une loi de finances *nouvelle* qui n'aurait pas été *au préalable* soumise à la Chambre ; il *modifie* seulement le projet qui a été présenté à la Chambre et voté par elle, suivant les termes de la loi.

Annualité et spécialité du budget. — L'annualité et la spécialité du budget sont deux principes fondamentaux du système financier français.

L'*annualité* du budget consiste en ce que, tous les ans, le budget doit être voté par les deux Chambres.

La *spécialité du budget* consiste en ce que le budget des dépenses doit être voté par *chapitres*. Le budget des dépenses, nous l'avons vu, se compose du budget particulier de chaque ministère, lequel est subdivisé en *chapitres* comprenant chacun plusieurs *articles*.

Les Chambres délibèrent sur *chaque article*, puis votent l'*ensemble du chapitre*.

On peut encore imaginer deux autres procédés de votation : le vote *en bloc* et le vote par *article*.

Le vote des dépenses, soit en bloc, soit par ministère, soit par section, enlève aux Chambres tout pouvoir sérieux de contrôle sur les finances de l'Etat ; il permet aux ministres, à l'aide de *virements*, d'affecter à un objet condamné par les Chambres les économies réalisées sur un autre objet voté par elles.

Le vote par article est plein d'inconvénients, parce qu'il enlève toute liberté d'action aux ministres. Le vote par chapitre est de beaucoup le meilleur : d'une part, en effet, il assure un droit de contrôle considérable aux Chambres ; d'autre part, il laisse une certaine liberté d'action et une certaine initiative aux ministres, en leur permettant d'opérer, suivant les circonstances, des virements d'un article à l'autre dans le même chapitre.

3° **Exécution du budget.** — L'exécution du budget consiste à opérer le recouvrement des recettes et à effectuer les dépenses inscrites au budget. Elle est l'œuvre des ministres ; celle du Ministre des finances pour les recettes ; celle de chacun des ministres et des sous-ordonnateurs, selon la nature des services, pour les dépenses.

De l'exercice du budget. — L'exercice d'un budget est la période d'exécution de ce budget.

L'exercice de chaque budget *commence* le 1er janvier et *expire* le 31 décembre de chaque année.

Mais à cette dernière époque l'exécution du budget n'est pas encore terminée ; il reste des recettes à faire et des dépenses à solder.

D'après la loi du 20 janvier 1889 (1), les créanciers de l'Etat peuvent se faire délivrer des ordonnances de mandats de paiement jusqu'au 31 mars de l'année suivante et obtenir le paiement des ordonnances et des mandats jusqu'au 30 avril.

L'exercice du budget est clos à cette dernière époque seulement.

Les crédits de l'exercice clos non employés sont reportés à l'exercice courant : les ordonnances et mandats délivrés et non payés avant le 30 avril sont annulés : les créanciers de l'Etat peuvent se faire délivrer de nouvelles ordonnances ou de nouveaux mandats de paiement, sur l'exercice courant.

4° **Contrôle de l'exécution du budget.** — Le contrôle de l'exécution du budget appartient aux Chambres, qui sont aidées dans cette tâche délicate et minutieuse par la Cour des comptes dont nous ferons connaître le rôle plus loin (1). Chaque année les ministres doivent présenter aux Chambres une loi, *portant règlement définitif du budget du dernier exercice clos* : cette loi reçoit le nom de *loi de comptes*. Elle doit être présentée, au plus tard, à l'ouverture de la session ordinaire des Chambres qui suit la clôture de l'exercice (art. 6, loi de 1811).

Par exemple : l'exercice du budget de 1909 commencera le 1er janvier et expirera le 31 décembre ; il sera clos le 30 avril 1910, et la loi des comptes de ce budget devra être présentée avant l'ouverture de la session ordinaire 1909.

Crédits ordinaires, supplémentaires et extraordinaires. — *Définition.* — On entend par *crédit* la somme allouée pour une dépense.

Les crédits *ordinaires* sont ceux qui sont ouverts dans le budget par les Chambres.

Les crédits *supplémentaires* sont ceux qui sont ouverts, posté-

(1) Antérieurement à cette loi l'exercice était clos le 31 août et la délivrance des ordonnances ou des mandats de paiement pouvait être faite jusqu'au 31 juillet ; cependant comme mesure transitoire la loi de 1889 a reculé au 21 mai la clôture des exercices 1888, 89, 90.

(2) V. *infrà*, Cour des comptes.

rieurement au vote du budget, pour des *services prévus* au budget. au cas d'insuffisance des fonds affectés à ces services dans le budget.

Les crédits *extraordinaires* sont ceux qui sont ouverts, postérieurement aussi au vote du budget, pour des dépenses extraordinaires et urgentes qui *n'avaient pas été prévues au budget.*

Procédure à suivre pour l'établissement des crédits supplémentaires et extraordinaires. — La procédure pour l'établissement des crédits supplémentaires et extraordinaires a beaucoup varié. Elle est actuellement régie par la loi du 14 décembre 1879.

En principe, une *loi* est nécessaire pour l'ouverture d'un crédit extraordinaire ou supplémentaire.

Par exception, un *décret* délibéré en Conseil des ministres et rendu après avis du Conseil d'Etat est suffisant, lorsque les Chambres sont prorogées, à la condition qu'il soit couvert par la ratification des Chambres, dans les quinze jours de leur plus prochaine réunion.

Il faut ajouter que cette exception n'existe, *en ce qui concerne les décrets supplémentaires*, que pour un petit nombre de services qui sont *expressément visés* par la loi du budget.

Cette exception existe, au contraire, sans restriction, *pour toute espèce de crédits extraordinaires*, puisqu'ils sont ouverts pour des services qui ne peuvent pas être prévus dans la loi du budget.

§ 2. — Théorie générale des impôts.

Division des impôts. — Il existe dans le système financier de la France deux divisions fondamentales des impôts :

1° Les impôts direct et les impôts indirects ;

2° Les impôts de répartition et les impôts de quotité.

a) *Impôts directs et impôts indirects.*

Définition de l'impôt direct et de l'impôt indirect. — L'impôt direct est celui qui est exigible en vertu d'un *rôle nominatif*, c'est-à-dire d'un état dressé par l'Administration qui indique le nom des contribuables et la somme que chacun d'eux doit payer chez le percepteur.

Il est appelé direct, parce qu'il vise directement la personne de chaque contribuable.

L'impôt indirect est celui qui est perçu à l'occasion d'un fait

qui suppose le déplacement d'une valeur ou la circulation d'une richesse.

Il est appelé indirect, parce qu'il est établi sur des choses ou sur des actes et non sur des personnes ; et le contribuable n'en est frappé que d'une façon indirecte et accidentelle lorsqu'il consomme une chose ou lorsqu'il accomplit un acte que la loi a frappé d'une taxe.

Intérêt pratique de cette première division. — Il concerne le contentieux des impôts. Le contentieux des impôts directs est de la compétence des tribunaux administratifs (Conseil de préfecture) Pourquoi ? pour cette raison que les réclamations auxquelles ils donnent lieu tendent, soit à l'interprétation, soit à la rectification du rôle nominatif, qui constitue un *acte d'autorité* proprement dit.

Au contraire, le contentieux des impôts indirects est de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire, parce que les difficultés qu'ils soulèvent tendent uniquement à l'application de la loi.

Enumération des impôts directs. — Les impôts directs sont au nombre de quatre :

1° Impôt personnel et mobilier ;
2° Impôt foncier ;
3° Impôt des portes et fenètres ;
4° Impôt des patentes.

Taxes assimilées. — La loi y a assimilé certaines taxes qui sont établies par les mêmes agents et recouvrées de la même façon que les quatre impôts directs, ce sont :

La taxe des biens de mainmorte ;
La taxe des chevaux et voitures ;
La taxe des billards publics et privés ;
La taxe sur les cercles, sociétés, lieux de réunions ;
Les redevances des mines ;
La taxe municipale sur les chiens ;
Les prestations en nature.

Enumération des impôts indirects. — Les principaux impôts indirects sont :

Les droits d'enregistrement, de greffe, d'hypothèques ;
Les droits de timbre ;
Les droits sur les boissons ;
Les droits de douane ;
Les droits sur les valeurs mobilières, etc.

b) *Impôts de répartition et impôts de quotité.*

Définition des impôts de répartition et des impôts de quotité — L'impôt est dit de répartition lorsque son *produit* total est fixé d'autorité par la loi des finances, tandis que la *part* de chaque contribuable n'est établie qu'à la suite d'opérations successives de répartition.

L'impôt de quotité, au contraire, est celui pour lequel la *part* de chaque contribuable est *déterminée* par la loi elle-même, à l'aide d'un tarif mais dont le produit total est *indéterminé.*

Donc, dans l'impôt de répartition, ce qu'on connaît à l'avance c'est ce qu'il produira ; mais ce qu'on ne saura que plus tard, c'est la part afférente à chaque contribuable. Au contraire pour l'impôt de quotité on peut calculer exactement avec le tarif, ce que chaque contribuable devra payer, mais le produit total n'est connu qu'à la fin de chaque exercice.

Sont impôts de répartition : tous les impôts directs, à l'exception de l'impôt des patentes et de l'impôt foncier sur les propriétés bâties, depuis la loi du 8 août 1890. Sont impôts de quotité : tous les impôts indirects plus l'impôt des patentes et l'impôt foncier sur les propriétés bâties.

Intérêts pratiques de la 2e division. — C'est un tarif qui détermine la part contributive de chacun, quand il s'agit d'un impôt de quotité.

Lorsqu'il s'agit d'un impôt de répartition, cette détermination nécessite une opération spéciale qu'on appelle la répartition.

Il y a quatre degrés dans la répartition :

1er *degré* : la loi des finances établit le montant total de l'impôt ou contingent, et le répartit entre tous les départements.

2e *degré* : dans chaque département le conseil général répartit le contingent départemental entre les arrondissements.

3e *degré* : dans chaque arrondissement le conseil d'arrondissement opère la répartition entre les communes ;

4e *degré* : une commission spéciale, dite *des répartiteurs*, opère la répartition entre tous les habitants de la commune.

Cette commission est composée de sept membres :

1° Le maire et son adjoint dans les communes de moins de 5 000 habitants ;

Le maire et un adjoint, ou au choix du sous-préfet. deux conseillers municipaux désignés par lui, dans les autres communes ;

2° Cinq répartiteurs titulaires et cinq suppléants nommés par

le sous-préfet parmi les contribuables de la commune, dont deux au moins non domiciliés dans la commune. Ils doivent être pris sur une liste dressée chaque année par le Conseil municipal et contenant un nombre double de celui des répartiteurs à nommer (Loi du 3 frimaire an VII. Arrêté du 10 floréal an VIII, art. 4. Loi du 5 avril 1884, art 61).

A Paris, le service de la répartition est confié à une Commission dite « Commission des contributions directes de la Ville de Paris ». Le nombre des membres de cette Commission, qui était de cinq, d'après la loi du 23 frimaire an III, a été porté à sept par la loi du 24 juin 1880.

Actuellement donc, la Commission se compose d'un président et de six membres, ayant le titre de répartiteurs titulaires. De plus, quarante agents nommés au concours, sont attachés à la Commission, en qualité de répartiteurs adjoints.

§ 2. — Impôts directs.

Division du paragraphe. — Nous diviserons ce troisième paragraphe en deux parties : une partie générale, contenant l'exposé des principes communs à tous les impôts directs, et une partie spéciale, consacrée à une étude détaillée de chacun des impôts directs.

a) *Partie générale.*

Subdivision. — Dans cette partie générale nous nous occuperons :

1° De l'organisation de l'administration des contributions directes ;

2° Du mode de recouvrement ;

3° Des poursuites organisées contre le contribuable et des garanties spéciales qui assurent le paiement ;

4° Des voies de recours qui appartiennent au contribuable.

1° Organisation de l'administration des contributions directes. — *Principe fondamental.* — Le principe fondamental de cette organisation consiste en ce que ce ne sont pas les mêmes fonctionnaires qui sont chargés d'établir l'impôt et de le percevoir. Nous trouvons ici une distinction analogue à celle que nous avons rencontrée, en matière de comptabilité publique, entre les ordonnateurs et les comptables. Il y a deux classes bien distinctes

de fonctionnaires : les uns chargés d'établir l'*assiette de l'impôt*, les autres chargés du *recouvrement de l'impôt*.

Service de l'assiette. — L'ensemble des fonctionnaires chargés du service de l'assiette forme *la direction générale des contributions directes*, comprenant :

Un directeur général à Paris assisté de deux administrateurs ;
Des directeurs de départements ;
Des inspecteurs ;
Des contrôleurs ;
Des surnuméraires.

Service du recouvrement. — L'ensemble des fonctionnaires chargés du service de la perception comprend :

Un directeur général de la comptabilité publique à Paris ;
Un trésorier payeur général dans chaque département ;
Un receveur particulier des finances dans chaque arrondissement ;
Un percepteur pour une ou plusieurs communes.

Il existe en outre, à Paris, une *direction du mouvement des fonds*, chargée de distribuer les fonds entre les diverses parties du territoire.

2° Du rôle nominatif des contributions directes. — Le rôle nominatif est *préparé* par la direction des contributions directes sur les bases qui lui sont fournies par les contrôleurs et les répartiteurs ; il est *rendu exécutoire* par arrêté du préfet. C'est l'*émission* du rôle.

La *publication* du rôle a lieu par les soins du maire de la commune, par voie d'affiches.

La *notification* en est faite ensuite individuellement, à chaque contribuable, par voie d'*avertissement* délivré par le percepteur.

Ce n'est qu'après l'accomplissement de toutes ces formalités que le recouvrement de l'impôt peut commencer.

Caractères de la dette du contribuable. — La dette du contribuable présente les caractères suivants :

1° Elle est annuelle, c'est-à-dire qu'elle est due par année et qu'elle reste exigible en principe pour son montant total, même lorsque postérieurement au 1er janvier un fait nouveau vient à se produire qui supprime la cause de l'imposition ou en modifie les éléments ;

2° Elle est exigible par douzièmes. Solution admise pour faciliter au contribuable l'acquittement de sa dette ;

3° Elle est quérable dans la commune où habite le contribua-

ble, mais, dans cette commune, elle est portable à la caisse du percepteur ;

4° Elle est prescriptible au bout de trois ans.

Moyens de sanction. — La loi a organisé une procédure très rapide. dans l'intérêt de l'Etat, et peu coûteuse, en même temps, pour ménager le contribuable. On peut ainsi la résumer :

1° Sommation sans frais ;

2° Sommation avec frais, 8 jours après la précédente et 10 jours après l'échéance du dernier douzième. Elle ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une contrainte générale délivrée par le receveur des finances contre tous les contribuables en retard et visée par le préfet ;

3° Commandement, 3 jours après la sommation avec frais. Il est décerné par le perceptenr en vertu d'une contrainte individuelle délivrée par le receveur des finances ;

4° Saisie, 3 jours après le commandement ;

5° Vente, 8 jours après la saisie en vertu d'une autorisation spéciale du sous-préfet.

Garanties du trésor. — Les garanties du trésor sont de trois sortes :

1° La responsabilité personnelle du percepteur ;

2° Un privilège général sur tous les meubles du contribuable et pour l'impôt foncier, un privilège spécial sur les fruits et les revenus de l'immeuble imposé ;

3° La garantie du propriétaire au cas de déménagement du contribuable s'il n'a pas prévenu le percepteur dans les délais établis par des lois spéciales.

3° Voies de recours organisées en matière d'impôts directs. — Deux voies de recours sont ouvertes au contribuable pour obtenir un dégrèvement total ou partiel d'impôt : un recours gracieux et un recours contentieux.

I. Recours gracieux ou demande en remise ou en modération d'impôt. — *Motifs du recours.* — Ce recours n'est pas fondé sur la violation d'*un droit*, mais sur *un intérêt* ; le contribuable ne prétend pas avoir été imposé *illégalement* ; il *sollicite* seulement un dégrèvement intégral ou partiel d'impôts. à raison de certains faits particuliers, vacance de maison, chômage d'usine, démolition en cours d'année, inondation, grêle, etc., dont il a été victime. ou en raison de son état d'indigence.

Autorité compétente. — C'est le *préfet* qui a qualité pour connaître de ce recours : on peut en appeler de sa décision au *Ministre*

des finances. La demande est formée sur papier libre, quel que soit le montant de la cote, sauf lorsqu'il s'agit de vacance de maison, de chômage d'usine ou de démolition.

Délai. — La demande doit être formée dans le délai de *quinze jours* qui suit l'un des faits ci dessus indiqués.

Effets de la remise ou de la modération prononcée. — Si la remise ou la modération est accueillie par le préfet, il en résulte une *perte sèche* pour l'Etat à laquelle il est pourvu par le *fonds de non-valeur*.

II. Recours contentieux ou demande en réduction ou en décharge. — *Caractère de ce recours.* — Les réclamations contentieuses supposent une erreur commise par l'administration au préjudice du contribuable dans l'établissement du rôle nominatif. Le contribuable soutient qu'il y a double emploi ou faux emploi quand il demande la décharge entière, qu'il y a surtaxe lorsqu'il demande la réduction.

Trois procédés pour faire aboutir une réclamation. — En combinant les différentes lois rendues en cette matière on peut distinguer trois procédures différentes de réclamations contentieuses :

La procédure ordinaire de la loi du 21 avril 1832 ;

La procédure simplifiée des déclarations à la mairie de la loi du 21 juillet 1887 ;

La procédure exceptionnelle des états de cotes indues de la loi du 3 juillet 1846, des dégrèvements d'office et des rectifications au rôle de la loi du 6 décembre 1897.

Procédure ordinaire. — Elle consiste dans une demande écrite adressée au sous-préfet. Cette demande est subordonnée quant à la forme à quatre conditions de recevabilité :

1° Elle doit être formée par le contribuable ou par un mandataire pourvu d'une procuration enregistrée ;

2° Elle doit être faite sur papier timbré de 0.60 si la cote est de 30 francs ou supérieure à 30 francs ;

3° Elle doit contenir certaines mentions indispensables, notamment l'article du rôle ;

4° Elle doit être présentée dans le délai de trois mois qui suit la publication du rôle.

Procédure simplifiée. — Elle consiste dans une déclaration portée sur un registre déposé à la mairie dans le mois qui suit la publication du rôle.

Procédure exceptionnelle. — La loi du 3 juillet 1846 a autorisé

les percepteurs à se faire décharger des coûtes indment imposées qui figurent au rôle dont les contribuables ne sont pas en état de réclamer, par suite de décès, disparition, etc En pratique, surtout à Paris, on se sert couramment de ce moyen, pour éviter au contribuable et au contrôleur des réclamations par la voie ordinaire au cas de double emploi et de faux emploi. Cet état est dressé par le percepteur, soit d'office, soit sur les indieations du contrôleur.

L'état des dégrèvements d'office organisé par la loi de 1897 est conçu dans le même esprit. Il diffère de l'état des cotes indues : 1° en ce qu'il est préparé par le contrôleur ; 2° il n'est pas soumis au délai de 3 mois depuis la publication du rôle ; 3° il peut porter des cotes soldées ; 4° il peut s'appliquer à des parties de cotes.

Enfin, la même loi de 1897 autorise l'administration à faire des rectifications au rôle sur la demande verbale des contribuables au cas d'erreurs matérielles de nom, de calcul, etc.

Instruction des réclamations. — Dans les trois formes de procédure la réclamation est instruite de la même façon par les soins du contrôleur et du répartiteur ou du maire suivant les cas.

Qui a qualité pour statuer ? — Depuis la loi du 6 décembre 1897 il faut distinguer : si l'administration est d'avis d'accorder au réclamant ce qu'il demande, c'est le directeur des contributions directes qui statue. Dans le cas contraire, on va devant le Conseil de préfecture, qui peut recourir à l'expertise comme moyen d'information.

Cependant, par une bizarrerie étrange de la loi de 1897, l'état des cotes indues est toujours solutionné par le Conseil de préfecture.

b) *Partie spéciale.*

Division. — Nous diviserons cette partie spéciale de la façon suivante :

1° Vue d'ensemble sur les impôts directs :
2° Impôt foncier ;
3° Impôt personnel et mobilier ;
4° Impôt des portes et fenêtres ;
5° Impôt des patentes ;
6° Critique générale du système de nos impôts directes ;
7° Principaux systèmes proposés pour le remplacer.

1° *Vue d'ensemble sur les impôts directs.*

Exposé général. — *Impôt sur les revenus.* — Au point de

vue de leur assiette les impôts directs ont pour base non le capital mais les revenus des contribuables. Et ces revenus, ils les atteignent d'une façon bien différente suivant les cas. Quelquefois les revenus que la loi veut frapper sont évalués en eux-mêmes. Il en est ainsi pour la contribution foncière. Il en est de même à l'égard de l'impôt de 4 0/0 sur les valeurs mobilières, qui, sinon au point de vue administratif, du moins au point de vue économique, présente tous les caractères d'un véritable impôt direct.

Revenus présumés d'après des signes extérieurs. — Plus souvent les revenus sont présumés d'après des signes extérieurs. Dans la contribution personnelle mobilière l'impôt est assis sur le loyer que la loi suppose être en rapport direct avec les facultés de chacun. Dans les portes et fenêtres, c'est le nombre et la qualité des ouvertures que l'on combine avec le chiffre de la population, et à Paris, avec la valeur locative. Pour la patente, on a recours à un faisceau savant et compliqué de présomptions tirées du loyer d'habitation et du loyer professionnel, de la nature de la profession exercée, des agents ou des résultats de la production et d'une variété d'autres circonstances particulières. Et les taxes assimilées viennent compléter ce système, en frappant de nouvelles manifestations des revenus du contribuable dans la possession des chevaux, voitures, automobiles, billards, fonctionnement de cercles, etc.

Revenu global et revenus spéciaux. — Les revenus ainsi frappés, soit en eux-mêmes, soit dans leurs manifestations extérieures, sont dans trois cas des revenus spéciaux, dérivant d'une source déterminée : dans la patente, les revenus professionnels ; dans le foncier, les produits des immeubles ; dans l'impôt de 4 0/0, les revenus mobiliers. C'est au contraire l'ensemble des revenus, sans distinction d'origine, qui se trouve atteint par l'impôt personnel et mobilier, par l'impôt des portes et fenêtres et par les taxes assimilées. En sorte que, dans notre régime fiscal actuel, il y a combinaison de l'impôt sur le revenu global et de l'impôt sur les revenus.

Impôt réel et non personnel. — Autre trait essentiel du système ! l'impôt est réel et non pas personnel. On impose les choses et non les personnes. On évalue le revenu d'un immeuble de rapport, de terres labourables, on apprécie le loyer d'habitation, on compte les portes et fenêtres, on constate la nature de la profession et les conditions extérieures de son exercice ; de même, pour les taxes assimilées on reçoit et on vérifie les déclarations des objets

possédés. Quant à la personne même du contribuable, on ne s'en occupe pas. On ne cherche pas quelle peut être sa situation et ses charges de famille, s'il est célibataire ou marié, s'il a des enfants ou des ascendants à élever ou à soutenir — sous réserve cependant de la loi de 1904 pour la contribution mobilière — s'il a des dettes chirographaires ou hypothécaires, ou s'il n'en a pas.

2° *Impôt foncier.*

Définition. — L'impôt foncier est un impôt établi sur le revenu net des propriétés bâties et non bâties.

Caractères juridiques. — C'est un impôt direct, un impôt de répartition pour les propriétés non bâties, un impôt de quotité pour les propriétés bâties, depuis la loi du 8 août 1890, enfin, c'est un impôt sur un revenu spécial, directement apprécié.

Impôt foncier des propriétés non bâties. — *Texte fondamental.* — Le texte fondamental reste toujours la loi du 3 frimaire an VII.

Assiette de l'impôt. — L'impôt foncier est assis sur le revenu net imposable, inscrit au cadastre et reste immuable tant qu'il n'est pas révisé.

Détermination du revenu net imposable. — Le revenu net est ce qui reste au propriétaire, déduction faite sur le produit brut des frais de culture, semences, récoltes et entretien. Le revenu net moyen est le revenu net moyen calculé sur un nombre d'années déterminé (quinze années pour les terres labourables en déduisant les deux plus fortes et les deux plus faibles).

Le cadastre. — C'est le tableau de toutes les parcelles de propriétés immobilières de France dressé par commune, avec l'évaluation du revenu net imposable de chacune d'elles.

Ordonné par la loi du 15 septembre 1807, il n'a été terminé en France qu'en 1852. Depuis cette époque bien peu de communes ont usé de la faculté de révision qui leur était accordée.

La loi du 17 mars 1898 a eu pour but d'aider les communes dans cette dépense.

Mécanisme de la répartition dans chaque commune. — On divise le contingent assigné à la commune par le montant total des revenus cadastraux de la commune. Le quotient obtenu forme le centime le franc. Pour avoir la cotisation individuelle de chaque propriétaire il suffit de multiplier le centime le franc par le revenu net imposable de sa parcelle de terrain.

Impôt foncier des propriétés bâties. — *Textes en vigueur.*

— Outre la loi du 3 frimaire an VII, les lois du 8 août 1890 et du 13 juillet 1900.

Immeubles imposables. — Sont imposables tous immeubles bâtis à usage de maison ou d'usine. Dans les usines, l'outillage industriel est imposable quand il est immeuble par nature (1).

Exemptions permanentes. — Echappent à l'impôt les bâtiments appartenant à l'Etat, au département, à la commune et aux établissements publics lorsqu'ils sont affectés à un service public et non productifs de revenus.

Exemptions temporaires. — *a*) Sont exemptées pendant deux ans les constructions nouvelles ou additions de construction, déclarées dans les quatre mois du commencement des travaux.

b) Sont exemptées pendant douze ans, sous les conditions particulières indiquées par la loi, les habitations à bon marché (Loi du 12 avril 1906, art. 9).

Assiette de l'impôt. — L'impôt est assis sur la valeur locative des bâtiments dont on déduit 1/4 pour les maisons d'habitation et 2/5 pour les usines, et cette évaluation reste immuable en principe pendant dix années.

Quotité de l'impôt. — En principal, le taux de l'impôt foncier est de 3.20 0/0 du revenu net déterminé comme nous venons de l'indiquer. A ce principal s'ajoutent les centimes additionnels généraux, départementaux et communaux qui sont calculés d'après un contingent fictif, celui qui existait en 1890, en tenant compte des fluctuations subies par la matière imposable.

3° *Impôt personnel et mobilier.*

Définition. — C'est un impôt ayant pour but de frapper le contribuable en raison de sa personne et en raison de son revenu global manifesté par son loyer d'habitation.

Caractères juridiques. — C'est un impôt direct, un impôt de répartition ; c'est un impôt à deux têtes, ayant un double but.

L'impôt personnel, fixé uniformément dans chaque commune à la valeur de trois journées de travail, est en quelque sorte la rémunération des services dont tous les habitants d'un même territoire profitent à un égal degré, sans distinction de fortune.

(1) Sur ce point des difficultés se sont élevées en pratique sur lesquelles la commission de répartition de Paris a formulé un savant exposé de principes le 28 février 1902. Le Conseil de préfecture de la Seine a donné raison à sa manière de voir dans deux arrêtés récents du 20 avril 1904 et du 13 juin 1906 (*Recueil de jurisprudence des Conseils de préfecture*, 1906, p. 171).

L'impôt mobilier est un impôt global sur le revenu présumé d'après le loyer, indication assez exacte en apparence, défectueuse cependant, parce qu'on ne se loge pas seulement suivant ses facultés, mais aussi suivant sa condition sociale, suivant ses goûts, suivant sa situation de famille et parce que le loyer ne croît pas d'une façon proportionnelle au revenu

Règles de l'assujettissement. — Est passsible de la contribution personnelle toute personne, française ou étrangère, jouissant de ses droits, c'est-à-dire ayant des moyens personnels d'existence, et non réputée indigente. Cette contribution n'est due qu'une fois, au lieu du domicile réel. Au contraire, la contribution mobilière est due pour toute habitation meublée qu'on a à sa disposition au 1er janvier de l'année de l'imposition.

Règles de l'assiette. — En droit strict la contribution mobilière est assise sur la valeur locative des locaux imposables. Cette valeur locative peut subir, en vertu d'une décision du conseil municipal, une première déduction légale, à titre de minimum de loyer et une seconde déduction légale à titre de charges de famille (lois du 13 juillet 1903, art. 4, et du 20 juillet 1904, art. 4). En fait, surtout dans les communes rurales, les répartiteurs tiennent compte, pour l'établissement de l'impôt,non de la valeur locative de l'habitation, mais des facultés présumées des contribuables.

Mécanisme de la répartition. — Dans chaque commune on opère ainsi : on commence par ajouter au contingent en principal les centimes additionnels ; puis on calcule le produit de l'impôt personnel. Pour cela, on multiplie le nombre des contribuables de la commune par la valeur de trois journées de travail ; on déduit cette somme du contingent de la commune. Ce qui reste forme le contingent mobilier en principal. On le divise par le montant global des loyers matriciels de la commune. Le quotient obtenu forme le centime le franc. Pour avoir la cote de chaque contribuable il suffit de multiplier son loyer matriciel par le centime le franc.

Régime spécial à Paris. — Loi du 31 décembre 1900. — A la suite de la suppression des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques, on suit les règles suivantes :

1° La contribution personnelle, prélevée autrefois sur l'octroi,est recouvrée nominativement sur chaque contribuable comme dans les autres communes ;

2° La Ville de Paris est autorisée à prendre pour base de la contribution mobilière un loyer matriciel obtenu en déduisant de la

valeur locative d'habitation, une somme uniforme de 375 francs ; depuis la loi précitée de 1904 une seconde déduction d'un dixième de 375 francs a lieu pour chaque personne, en sus de la première, qui se trouve à la charge du contribuable ;

3° La Ville est autorisée à considérer comme non imposables en qualité d'indigents les habitants dont la valeur locative d'habitation est inférieure à 500 francs, à l'exception de ceux :

Qui ont un pied-à-terre à Paris ;

Qui sont imposés au rôle foncier de Paris ;

Qui sont assujettis à un droit de patente égal ou supérieur à celui de la 6e classe du tableau A.

Cependant, lorsque l'une de ces personnes n'a pas un loyer supérieur à 375 francs, elle échappe en fait à la contribution mobilière par suite de la déduction de 375 francs à laquelle elle a droit. La contribution personnelle seule reste due, sauf au cas du pied-à-terre.

4° Impôt des portes et fenêtres.

Définition. — L'impôt des portes et fenêtres est un impôt qui est établi sur les ouvertures des maisons et des usines.

Caractères juridiques. — C'est un impôt direct, de répartition et un impôt sur le revenu global du contribuable, d'après une présomption basée sur le nombre et la qualité des ouvertures de l'habitation.

Textes. — On peut citer la loi du 4 frimaire an VII et la loi du 21 avril 1832.

Ouvertures imposables. — Sont imposables les ouvertures clôturées de tout immeuble servant d'habitation, d'usine et de magasin, lorsqu'elles donnent directement accès du dehors au dedans, soit à l'air, aux personnes, soit à la lumière.

Exemptions permanentes. — Ne sont pas imposables :

1° Les ouvertures des bâtiments employés à un service public ;

2° Les ouvertures des manufactures.

Exemptions temporaires. — Ne sont pas imposables :

1° Pendant cinq ans, les ouvertures rendues obligatoires pour un propriétaire dans un but d'hygiène (Loi du 15 février 1902) ;

2° Pendant douze ans, les ouvertures des habitations à bon marché (Loi de 1906, art. 9).

Débiteur de l'impôt. — L'impôt est établi au nom du propriétaire, sauf son recours contre le locataire que la loi veut atteindre.

Mécanisme de la répartition. — Conciliation du tarif et du contingent — C'est un impôt de répartition ; il y a donc un contingent pour chaque commune. Mais il y a aussi un tarif établi par la loi de 1832 et qui varie suivant la population, le nombre et la qualité des ouvertures. Voici comment on concilie le tarif et le contingent. On applique d'abord le tarif à toutes les ouvertures imposables de la commune, et suivant qu'il donne un résultat supérieur ou inférieur au contingent, on le diminue ou on l'augmente proportionnellement (art. 24).

Régime spécial à Paris. — Conformément à l'article 10 de la loi du 17 mars 1852, en vue de tenir compte à la fois de la valeur locative de chaque immeuble et du nombre d'ouvertures, l'impôt des portes et fenêtres comprend à Paris deux éléments :

1° Un droit fixe par ouverture.

20 francs pour les portes cochères, bâtardes ou de magasins en gros, 5 francs pour les portes simples ou d'allées ; 0 fr. 70 pour toutes les autres ouvertures.

2° Un droit proportionnel établi sur le revenu net qui sert de base à la contribution foncière.

Le montant du droit proportionnel est obtenu en divisant la partie du contingent qui reste après l'application du droit fixe par la somme totale du revenu net de toutes les propriétés bâties.

Il était fixé en 1908 à 1 fr. 59, 26495 0/0.

5° *Impôt des patentes.*

Définition. — La patente est un impôt qui frappe toute personne qui exerce une profession non exemptée formellement par la loi.

Caractères juridiques. — C'est un impôt direct, un impôt de quotité, un impôt destiné à atteindre un revenu déterminé, le revenu professionnel ; un impôt établi sur des signes extérieurs : le loyer, la nature de la profession, les agents ou les résultats de la production, le nombre et la nature des spécialités mises en vente, les voitures de livraison.

Textes en vigueur. — La loi fondamentale est celle du 15 juillet 1880, modifiée par la loi du 19 avril 1905.

Principe de la patente. — *Enoncé.* — En principe, toute profession imposable est frappée d'un double droit : un droit fixe et un droit proportionnel, dont la réunion forme la patente.

Droit fixe. — C'est celui qui est établi d'après différents éléments

(nature de la profession, population, etc.), mais sans tenir compte ni du loyer professionnel, ni du loyer d'habitation.

Il est déterminé par les tableaux A, B, C du tarif.

Droit proportionnel. — C'est celui qui est établi sur la valeur locative des locaux occupés par le patenté, tant pour sa profession que pour son habitation.

La loi présume que le résultat de l'exercice de la profession est en rapport direct avec le loyer.

Certaines professions échappent au droit fixe et ne comportent qu'un droit proportionnel. Ce sont les professions libérales du tableau D.

Règle de l'assujettissement à la patente. — Est imposable à la patente, tout individu, français ou étranger, qui exerce une profession non comprise dans les exemptions établies par la loi, soit au 1er janvier, soit en cours d'année.

Dérogations au principe de l'annualité de l'impôt. — 1° *En faveur de l'Etat.* — Il est dérogé au principe de l'annualité en faveur de l'Etat en ce sens qu'on y est assujetti à partir du 1er du mois où on commence à exercer une profession.

2° *En faveur du contribuable.* — La patente cesse d'être due pour le reste de l'année ; au cas de faillite ou de liquidation judiciaire, de décès et de cession de fonds.

6° *Critiques générales du système de nos impôts directs.*

Deux ordres de critiques. — Les critiques qu'on a adressées à ce système sont les unes d'ordre général et les autres spéciales à tel ou tel impôt.

Critiques d'ordre général. — Comme reproche d'ordre général on a dit que notre régime fiscal manquait d'unité scientifique, en ce qu'il combine des taxes dissemblables, les unes atteignant les revenus d'une façon directe, les autres procédant par présomptions.

Il ne fait aucune discrimination ou différenciation des revenus, frappant de la même façon les revenus du travail, ceux du capital, ceux du travail et du capital. Ce qui n'est pas juste.

Etant construite sans plan d'ensemble, cette législation aboutit à des doubles emplois et à des lacunes regrettables. Les doubles emplois résultent, d'une part, de la coexistence de deux impôts sur le revenu global présumé, l'impôt personnel et mobilier et l'impôt des portes et fenêtres, d'autre part, de ce que les proprié-

taires et les patentés, frappés une première fois par un impôt spécial sur les revenus immobiliers et professionnels, sont une seconde fois atteints dans les mêmes revenus par un impôt global des portes et fenêtres et mobilier. Pendant ce temps, d'autres revenus échappent entièrement à l'impôt, par exemple les créances chirographaires, les créances hypothécaires, les rentes, les appointements, les salaires, etc. Ceux-là ne sont frappés qu'une seule fois par l'impôt. Ils subissent l'impôt global et n'ont à supporter aucun impôt spécial.

Critiques d'ordre spécial. — L'impôt foncier sur les propriétés non bâties est assis sur un revenu purement fictif, en raison de l'ancienneté du cadastre. Il en résulte des inégalités choquantes A l'impôt personnel et mobilier on reproche d'être assis sur un indice tout à fait trompeur, le loyer. On lui reproche aussi de ne pas faire de différence entre les villes et les campagnes, et enfin d'aboutir dans les petites communes au pouvoir intolérable des répartiteurs. Quant à l'impôt des portes et fenêtres, il est condamné par tout le monde, soit au nom de l'hygiène comme étant une taxe sur l'air et la lumière, soit au nom du bon sens, parce que le rapport est trop lointain et trop peu appréciable entre les revenus d'une personne et le nombre et la qualité des ouvertures de son appartement.

Enfin, l'impôt des patentes est condamné en raison de ses lacunes, de son improportionnalité et de son incohérence.

7° *Principaux systèmes proposés.*

Deux autres conceptions. — En opposition avec notre système fiscal actuel on peut placer deux autres conceptions de l'impôt direct :

Le système anglais, ou système de l'impôt sur les revenus catalogués par cédules, avec discrimination des revenus.

Le système prussien ou système de l'impôt global sur le revenu.

Système de l'impôt sur les revenus. — *Exposé.* — Plusieurs projets ont été élaborés dans cet ordre d idées. Le plus important est celui présenté par la commission extraparlementaire instituée par décret du 16 juin 1894.

Les revenus sont classés en cinq cédules réparties en trois catégories.

L'impôt est proportionnel. Le tarif plein est 4 0/0 ; il ne s'ap-

plique qu'aux revenus du capital. Les revenus du travail ne paient que 2 0/0, et les revenus mixtes sont taxés en raison de 3 0/0.

Caractères. — Ce projet présentait les caractères suivants : discrimination complète des revenus ; maintien du procédé indiciaire ou des signes extérieurs ; ni déclaration, ni inquisition.

Objections. — On lui reprochait : 1° de ne pas faire disparaître les vices du système actuel des signes extérieurs reposant principalement sur le loyer ; 2° de frapper la rente directement ; 3° de produire par sa seule apparition l'exode des capitaux français vers les banques étrangères.

Système de l'impôt global sur le revenu. — *Exposé.* — Nombreux sont les projets d'impôt global sur le revenu. Citons seulement le projet de M. Rouvier, dont le principe a été voté par la Chambre le 20 décembre 1904.

L'impôt personnel et mobilier et l'impôt des portes et fenêtres étaient remplacés par une taxe personnelle et par une taxe d'habitation.

La taxe personnelle est établie sur l'ensemble des revenus de toute nature sous certaines déductions et en tenant compte des charges de famille. Le tarif est progressif.

La taxe d'habitation n'est pas autre chose que la contribution mobilière avec certaines retouches de détail.

Pour dégager l'ensemble des revenus de chaque contribuable le projet Rouvier cherchait à éviter toute mesure vexatoire ou inquisitoriale en combinant d'une façon très compliquée : la taxation d'office par l'administration, la taxation d'après des présomptions légales et la taxation d'après la déclaration des intéressés.

Projet Caillaux de 1907. — Le projet de M. Caillaux, voté aux trois quarts par la Chambre, combine le système cédulaire anglais et le système prussien de l'impôt global. Il commence par frapper d'une façon distincte les différents revenus du contribuable qu'il divise en 7 catégories ; puis, il frappe les revenus additionnés d'un impôt complémentaire à tarif progressif. Les revenus sont évalués d'après la déclaration du contribuable contrôlée par l'administration.

8° *Conclusion générale.*

Nous nous bornerons à répondre aux critiques dirigées contre notre système d'impôts directs actuels en disant :

1° Que deux d'entre eux sont arrivés à un degré de perfection

à peu près absolue : l'impôt foncier des propriétés bâties depuis 1890, et l'impôt des patentes, en voie constante d'amélioration et de remaniements ;

2° Que l'impôt personnel et mobilier, particulièrement à Paris, fonctionne dans des conditions acceptables, depuis les réformes de 1900, de 1903 et de 1904 ;

3° Que l'impôt foncier des propriétés non bâties demande à être remanié par la révision du cadastre parcellaire ;

4° Que l'impôt des portes et fenêtres, si attaqué et si peu défendu, doit être épargné cependant, en raison de son rendement important et de la faible charge qu'il fait peser sur chaque contribuable, qui le rembourse par fractions au propriétaire en même temps que son loyer, avec lequel souvent il se confond ;

5° Que l'appréciation directe des revenus en vue de les imposer, ne peut se faire que par taxation administrative ou par déclaration. La taxation administrative, c'est à la fois l'arbitraire et l'inquisition insupportable du fisc dans les affaires privées. Quant à la déclaration, elle est une prime au mensonge et à la fraude.

Et nous conclurons en faveur du maintien du système actuel, sous réserve de réformes de détail jugées indispensables : en raison de sa commodité d'application. parce qu'il limite au strict nécessaire le contact du public et des agents du fisc, en raison de sa solidité qui ne ne s'est pas démentie aux heures les plus sombres de notre histoire et en raison de sa productivité merveilleuse qui s'est manifestée dans les dix dernières années par des plus-values constantes.

§ 4. — Impôts indirects.

Division. — Nous diviserons ce paragraphe en deux parties comme le précédent :

Une partie générale contenant l'exposé des principes communs à tous les impôts indirects et une partie spéciale consacrée à l'étude détaillée de trois des impôts indirects les plus importants.

a) *Partie générale.*

Division. — Dans cette partie nous nous occuperons :

1° De l'organisation de l'administration des contributions indirectes ;

2° Du mode de recouvrement, des poursuites organisées contre

les contribuables et des garanties spéciales qui assurent le paiement ;

3° Du contentieux des contributions indirectes.

1° Organisation de l'administration des contributions indirectes. — Nous retrouvons ici l'application de la même idée fondamentale qui préside à l'organisation de l'administration des contributions directes : à savoir que ce ne sont pas les mêmes fonctionnaires qui sont chargés de constater l'impôt et de le percevoir.

Dans chaque département il y a deux classes bien distinctes de fonctionnaires : les uns proposés à la recherche et à la constatation de l'impôt, appelés *agents du service actif* ; les autres chargés de percevoir l'impôt et appelés *agents du service sédentaire*. Ils sont placés sous l'autorité et sous le contrôle du directeur des contributions indirectes du département.

L'administration centrale à Paris est représentée par la direction générale des contributions indirectes.

2° Mode de recouvrement. — Poursuites organisées contre les contribuables et garanties spéciales du Trésor. — Le recouvrement des contributions indirectes est opéré par les soins du receveur.

Lorsque le contribuable refuse de payer, il peut délivrer contre lui, après une sommation sans frais, une *contrainte administrative* permettant la saisie.

Pour garantir le paiement des contributions indirectes, le Trésor a un privilège général portant sur tous les meubles du contribuable. Ce privilège prime tous les autres privilèges, à l'exception du privilège pour frais de justice et du privilège du bailleur, mais seulement pour six mois de loyer (Décret du 1er germinal an XII, art 47).

3° Contentieux des contributions indirectes. — Le contentieux des contributions indirectes est de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire, à la différence des contributions directes, parce que les difficultés auxquelles elles donnent lieu tendent à l'application ou à l'interprétation de la loi et non d'un acte administratif.

Pour les douanes et pour l'octroi, c'est le juge de paix qui est compétent pour les contestations relatives à l'application des tarifs. Il statue jusqu'à 100 francs en dernier ressort, et au delà de 100 francs avec appel devant le tribunal civil d'arrondissement.

Pour les droits d'enregistement, c'est le tribunal d'arrondisse-

ment qui est compétent en dernier ressort, quel que soit le chiffre des droits contestés.

Quant aux infractions en matière de contributions indirectes, elles sont de la compétence des tribunaux correctionnels. La procédure présente ceci d'exceptionnel aux règles ordinaires : 1° que la poursuite est dirigée non par le ministère public, mais par l'administration des contributions indirectes ; 2° que l'administration peut transiger avec le contrevenant sur le montant des condamnations encourues.

La poursuite a pour base les procès-verbaux, dressés par les agents de l'administration ; ils ne sont plus réputés être vrais jusqu'à inscription de faux, mais seulement jusqu'à preuve contraire, en vertu de l'article 24 de la loi du 30 décembre 1903.

b) *Partie spéciale.*

Division. — Dans cette partie spéciale nous ne nous occuperons que de trois contributions indirectes : les droits sur les boissons, les douanes et les droits d'enregistrement.

1° *Droits sur les boissons.*

Régime antérieur à la loi du 29 décembre 1900. — Antérieurement à la loi du 29 décembre 1900, les droits sur les boissons étaient les suivants :

Les vins, cidres, poirés, hydromels étaient frappés d'un droit de circulation, de détail et d'entrée ; les droits de détail et d'entrée étaient confondus en une taxe unique dans les communes dont la population atteignait 10.000 habitants. A Paris et à Lyon, une taxe dite de remplacement était substituée aux droits de circulation et à la taxe unique.

Les bières étaient soumises à un droit de fabrication de 3 fr. 60 par hectolitre pour la bière forte et de 1 fr. 50 pour la petite bière.

Les alcools étaient assujettis à un droit de consommation, s'élevant à 156 fr. 25 par hectolitre d'alcool pur, et à un droit d'entrée variant suivant la population des villes.

Enfin, un droit de licence était établi sur tous les négociants de boissons. Mais c'était un droit très peu élevé, qui était plutôt considéré comme un droit de statistique destiné à faire connaître à l'administration les endroits où l'on consommait des liquides.

Loi du 29 décembre 1900. — *Son esprit général* — La loi sur le régime des boissons du 29 décembre 1900 est à la fois une



loi fiscale et une loi d'hygiène. Sa réforme capitale consiste à dégrever presque entièrement les boissons hygiéniques des droits perçus au profit du Trésor et à frapper de droits très élevés l'alcool. Sa promulgation a coïncidé, dans un grand nombre de communes, notamment à Paris, avec la suppression des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques.

Cette loi a été remaniée par la loi de finances du 31 mars 1903, la loi du 22 avril 1905, la loi du 27 février 1906 et la loi du 17 avril 1906.

Pour étudier en détail les dispositions de la loi de 1900 et les modifications résultant de la loi de 1903, les principaux points à examiner sont : 1° les droits sur les boissons hygiéniques ; 2° les droits sur l'alcool ; 3° les licences ; 4° le régime des bouilleurs de cru.

1° *Boissons hygiéniques.* — Les droits de détail, d'entrée et de taxe unique perçus sur les vins, cidres, poirés et hydromels sont supprimés.

Le droit de fabrication sur les bières est abaissé à 25 centimes par degré-hectolitre.

Les vins, cidres, poirés et hydromels restent soumis au droit de circulation, dont le taux est fixé uniformément à un franc cinquante centimes (1 fr. 50) par hectolitre pour les vins, et à quatre-vingts centimes (0 fr. 80) par hectolitre pour les cidres, poirés et hydromels. Ce droit s'étend aux quantités expédiées aux débitants (art. 1er).

2° *Alcool.* — Le droit d'entrée sur les alcools n'est pas modifié. Quant au droit de consommation, il est fixé à 220 francs par hectolitre d'alcool pur, décimes compris.

Ce droit est perçu : dans les localités ayant une population agglomérée de 4.000 habitants et au-dessus et pourvues d'un octroi, au moment de l'introduction ; dans les autres localités, dans les quinze jours qui suivent l'expiration du délai fixé pour le transport. Ces liquides circulent avec des acquits-à-caution (art. 4).

L'alcool dénaturé, qui ne peut servir qu'à des usages industriels (éclairage, traction, etc.), n'est frappé que d'un droit de statistique de 0 fr. 25 par hectolitre (art. 15).

3° *Licence.* — Un droit de licence est établi à la charge des débitants, marchands en gros de boissons, brasseurs et distillateurs. Le montant de ce droit est réglé par un tarif où il a été tenu

compte de deux éléments : de la classe à laquelle l'assujetti est imposé à la patente et du chiffre de la population.

A Paris. pour les débitants, le minimum du droit est de 100 francs, et le maximum de 450 francs par an.

4° *Régime des bouilleurs de cru. — Historique.* — Les bouilleurs de cru sont les propriétaires qui distillent les vins, marcs, cidres. prunes et cerises provenant exclusivement de leur récolte. La loi du 14 décembre 1875 les exemptait du droit de consommation.

Ce privilège était justement attaqué : au nom du principe de l'égalité devant l'impôt qu'il violait. au nom de l'hygiène publique, parce qu'il est une des causes de l'alcoolisme dans nos campagnes ; enfin, à raison des fraudes nombreuses auxquelles il donne lieu dans la pratique, au plus grand détriment du Trésor.

C'est la question du maintien ou de la suppression de ce privilège qui a tenu en échec pendant si longtemps la réforme des boissons.

La loi du 29 décembre 1900 distingua les grands bouilleurs et les petits bouilleurs, suivant la nature ou la force productive des appareils de distillation employés. Mais le critérium parut insuffisant. Aussi la loi du 31 mars 1903 y substitua un critérium nouveau, tiré de la superficie de la propriété ou du nombre d'arbres fruitiers utilisés.

Les petits bouilleurs étaient exemptés de tout droit pour la consommation sur place de l'alcool qu'ils faisaient distiller. Mais, pour éviter la fraude, ils étaient soumis à certaines déclarations, relatives à la possession d'alambics et à l'opération même de distillation.

Les grands bouilleurs étaient soumis aux mêmes règles que les distillateurs ordinaires, sauf certaines allocations d'alcool en franchise, s'élevant à vingt litres d'alcool pur.

Loi du 27 février 1906 rétablissant le régime de la loi du 14 décembre 1875. — Les restrictions apportées successivement par ces différentes lois au privilège des bouilleurs de cru avaient été accueillies avec une très grande irritation par les populations du Midi et de l'Ouest, en Charente particulièrement. Aussi, les députés ne voulurent pas revenir devant leurs électeurs avant d'avoir aboli ces mesures restrictives. Le Sénat finit par s'incliner devant la volonté exprimée par une majorité écrasante à la Chambre. C'est ainsi qu'a été votée la loi du 27 février 1906 rétablis-

sant le privilège des bouilleurs de cru tel qu'il fonctionnait depuis 1875, sans aucune restriction ni aucune surveillance vexatoire.

Mesures de répression. — Le privilège de bouilleur consiste uniquement dans le droit de consommer sur place l'alcool que le propriétaire a fait distiller. Il ne peut ni le vendre ni le faire enlever sans payer les droits. Tout bouilleur qui est convaincu d'avoir enlevé ou laissé enlever de chez lui des spiritueux sans expédition ou avec une expédition inapplicable s'expose à des peines d'amende très élevées.

2° *Douanes.*

Définition. — Les droits de douane sont des taxes perçues à l'importation en France (quelquefois à l'exportation hors de France), de certains produits.

Caractère. — Ils présentent un double aspect : 1° c'est un impôt indirect destiné à alimenter le Trésor public ; 2° c'est un instrument de protection pour l'industrie nationale contre les dangers de la concurrence étrangère.

Tarif de douanes. — On entend par tarif de douanes le tableau des marchandises soumises au droit de douane avec indication du droit auquel elles sont soumises.

Il y a deux espèces de tarif : 1° le tarif général ; 2° le tarif conventionnel.

Le *tarif général* est celui qui est établi pour toutes les marchandises, de quelque provenance qu'elles soient. Il est fixé par une loi et ne peut être modifié que par une autre loi.

Le *tarif conventionnel* est celui qui, par dérogation au tarif général, est établi à l'égard de certaines marchandises provenant de certains pays en vertu de traités de commerce passés avec ces pays par la France.

Ces traités de commerce ont pour but, par des concessions réciproques que se font les États contractants, d'amener un abaissement de la moyenne des droits d'entrée.

Une clause remarquable, toujours inscrite dans les traités de commerce, est la clause de la *nation la plus favorisée*, d'après laquelle chaque signataire du traité se fait reconnaître le droit de profiter des abaissements de tarifs que l'autre Etat pourrait dans la suite accorder à un autre Etat. Elle est de style dans tous les traités de commerce, parce qu'autrement, par des concessions plus avantageuses faites à un État concurrent, l'État signataire du

traité pourrait se voir enlever indirectement le profit qu'il espérait retirer de ce traité.

Le tarif général des douanes actuellement en vigueur résulte de la loi du 11 janvier 1892. Cette loi contient :

1° Un *tarif minimum* applicable par traité de commerce aux marchandises ordinaires des pays qui font bénéficier les marchandises françaises d avantages corrélatifs ;

2° Un *tarif maximum* applicable aux marchandises des autres pays.

Diverses espèces de droits de douanes. — On distingue : les droits *spécifiques* et les droits *ad valorem*.

Les droits *spécifiques* sont ceux qui sont établis d'après le poids, le nombre ou la mesure de la marchandise, sans avoir égard à sa valeur.

Les droits *ad valorem* sont, au contraire, ceux qui sont établis d'après la valeur de la marchandise déclarée par les parties. Les droits *ad valorem*, pour éviter les déclarations frauduleuses, donnent lieu au droit pour l'Etat de retenir la marchandise au prix pour lequel elle a été déclarée : c'est ce qu'on appelle le droit de préemption.

Les droits *ad valorem*, en théorie, paraissent plus justes, parce qu'ils suivent toutes les fluctuations du prix de la marchandise et atteignent le produit suivant sa valeur ; mais, en pratique, ils présentent de grands inconvénients, à cause des fraudes qu'ils rendent possibles, au détriment du Trésor et du commerce honnête et des vérifications et expertises qu'ils nécessitent en cas de contestation. Aussi le tarif général ne comporte-t-il pas de droits *ad valorem*.

Exemptions des droits de douane. — Il y a exemption des droits de douane au cas :

1° De *transit*, c'est-à-dire lorsqu'une marchandise ne fait que traverser le territoire français pour une destination étrangère.

2° De *matières premières* importées pour être réexportées après avoir été transformées. Deux procédés peuvent être employés : a) l'*admission temporaire*, consistant dans la dispense pour le fabricant de payer le droit en fournissant caution, sous la condition de faire sortir la matière première transformée dans un certain délai ; b) le *drawback*, consistant à faire payer la matière première à l'importation et à restituer le droit perçu lorsqu'elle est exportée comme produit manufacturé.

3° D'*entrepôt*. C'est la faculté pour le commerçant d'éviter pro-

visoirement de payer les droits de douane tant qu'il n'a pas vendu la marchandise en France, en la déposant dans des magasins dirigés par l administration ou dans ses propres magasins sous certaines garanties de contrôle : dans le premier cas l'entrepôt est *réel*, dans le second cas l'entrepôt est *fictif*.

Si la marchand se n'est pas vendue en France mais réexpédiée à l'étranger, la marchandise ne paie aucun droit.

Recouvrement .—Garantie spéciale. — Contentieux en matière de douane. — Le recouvrement des droits de douane a lieu par les soins du receveur des douanes ; il peut délivrer des contraintes qui sont visées par le juge de paix.

En dehors de la garantie résultant du privilège général du Trésor sur les meubles du contribuable et de l'hypothèque judiciaire sur les immeubles que beaucoup d'auteurs font résulter de la contrainte, le recouvrement des droits de douane est assuré par un privilège spécial sur les objets saisis et déposés dans les bureaux de la douane (art. 2073 C. civ.).

Pour assurer la perception des droits de douane, la loi a déterminé un certain espace appelé *rayon frontière*, dans lequel aucune marchandise ne peut circuler sans une expédition émanant des agents des douanes. Il y a le rayon frontière de terre et le rayon frontière de mer : le premier comprend une zone de quatre lieues parallèle à la frontière, le second une zone de quatre lieues également au delà des côtes.

Le contentieux des douanes est, nous l'avons vu, de la compétence du juge de paix.

3° *Enregistrement.*

Définition. — L'enregistrement est la mention d'un acte sur un registre établi par la loi.

Caractère des droits d'enregistrement.— Les droits d'enregistrement présentent un double caractère ; c'est à la fois :

1° Un impôt ;

2° Le prix d'un service rendu.

Le service rendu aux simples particuliers par la formalité de l'enregistrement consiste : pour les actes sous seing privé, à leur donner *date certaine* à l'égard des tiers ; et pour les actes authentiques, à prévenir les *fraudes* ou les *antidates* qui pourraient être commises après l'enregistrement.

En tant qu'impôt, l'enregistrement tient à la fois de l'impôt direct et de l'impôt indirect : de l'impôt direct, parce qu'il est dû

nominativement par le contribuable ; de l'impôt indirect, en ce qu'il n'est dû qu'à l'occasion de l'accomplissement d'un acte. C'est ce dernier caractère qui domine et on le range communément parmi les impôts indirects. La loi fondamentale de la matière est la loi du 22 frimaire an VII. Elle a été modifiée par de nombreuses lois postérieures dont la plus importante est celle du 28 février 1872.

Diverses espèces de droits d'enregistrement. — 1[re] *Division : Droits fixes et droits proportionnels.*

D'après la loi du 22 frimaire an VII, combinée avec la loi du 22 avril 1893, article 19, il n'existe que deux espèces de droits :

1° Les *droits fixes* ;

2° Les *droits proportionnels.*

Les droits fixes sont établis sur tous les actes non prévus spécialement.

Les droits proportionnels sont établis sur des actes impliquant un mouvement de valeur (mutation de propriété, obligation, etc.).

2[e] *Division ; droits d'actes et droits de mutation.* — Les droits d'acte sont ceux qui sont perçus à raison de la formalité même de l'enregistrement de l'acte : les droits de mutation sont ceux qui sont dus, non à raison de la formalité de l'enregistrement, mais à raison de la mutation elle-même.

Tandis que les droits d'acte ne sont dus que lorsque l'acte est présenté à l'enregistrement, les droits de mutation sont dus même lorsque l'acte n'est pas enregistré. L'administration a le droit de rechercher et de prouver l'existence de ces actes pour les soumettre à la perception de l'impôt.

Les droits de mutation sont établis : en ce qui concerne les immeubles, pour toute transmission de propriété, soit entre vifs, soit après décès, à titre gratuit ou à titre onéreux, et en ce qui concerne les meubles, seulement pour les transmissions à cause de mort et pour les cessions de fonds de commerce

Réforme des droits de succession : loi des finances du 25 février 1901. — La loi du 25 février 1901 a réalisé la réforme des droits de succession depuis si longtemps à l'ordre du jour des Chambres. Deux innovations principales se dégagent de la loi nouvelle :

1° Désormais, le droit de succession sera perçu sur l'actif net de la succession, déduction faite des dettes du défunt.

2° Le nouveau tarif des droits de succession est progressif ; le droit va s'élevant au fur et à mesure que s'élève l'actif net de la

succession. La loi du 25 février 1901 a été complétée par celle du 30 mars 1902.

Division des actes au point de vue de l'enregistrement. — La loi distingue au point de vue de l'enregistrement quatre catégories d actes :

1° Les actes *soumis* à la *formalité* de l'enregistrement et au *paiement* des droits. C'est la règle ;

2° Les actes *exemptés* de la formalité de l'enregistrement et du paiement des droits. Par exemple, les actes émanant du pouvoir législatif, les quittances des contributions directes ;

3° Les actes *soumis* à la formalité de l'enregistrement mais *enregistrés gratis*. Par exemple, tous les actes en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, tous les actes de la procédure de saisie-arrêt sur les salaires et petits traitements (Loi du 12 janvier 1895) (1) ;

4° Les actes *enregistrés en débet*. Provisoirement, ils sont dispensés du paiement des droits ; mais les droits sont dus et devront être acquittés par le contribuable, lorsqu'il sera revenu à meilleure fortune. C'est ce qui a lieu par exemple pour les actes faits dans le cours d'un procès au profit d'un plaideur qui a obtenu le bénéfice de l'assistance judiciaire.

Recouvrement — Le recouvrement des droits d'enregistrement a lieu par les soins du receveur de l'enregistrement. Il peut délivrer une contrainte qui est visée et rendue exécutoire par le juge de paix du canton où le bureau est établi (art. 64, loi de l'an VII).

Garanties de paiement. — Outre le privilège général sur les meubles qui appartient à l'Etat pour garantir le paiement de tous les impôts indirects, et l'hypothèque judiciaire sur les immeubles du contribuable. que certains auteurs font résulter de la contrainte administrative, le Trésor a deux garanties spéciales pour la perception des droits d'enregistrement et de mutation par décès :

1° Le lien de solidarité établi par la loi entre tous les héritiers, donataires ou légataires (art. 32, loi de l'an VII) ;

2° Un droit de préférence sur les revenus des biens à déclarer.

Contentieux. — Le contentieux des droits d'enregistrement est de la compétence des tribunaux judiciaires.

Ainsi que nous l'avons déjà dit, le tribunal civil d'arrondisse-

(1) Consulter pour l'étude de cette loi le *Commentaire théorique, critique et pratique*, par Camille Foignet, juge de paix. A. Rousseau, éditeur, 1895.

ment statue en dernier ressort, quel que soit le chiffre de la contestation.

La procédure a lieu par écrit, sur mémoire, sans plaidoirie, sans avoué ni avocat, après le rapport d'un juge fait à l'audience et sur les conclusions du ministère public.

Autres droits perçus par l'administration de l'enregistrement.

Énumération. — L'administration de l'enregistrement perçoit d'autres droits que ceux de l'enregistrement proprement dits.

Ce sont :

1° Les droits de timbre ;

2° Les droits d'hypothèque ;

3° Les droits sur les valeurs mobilières ;

4° Le droit d'accroissement et la taxe d'abonnement sur les congrégations religieuses.

1° Droits de timbre. — L'impôt du timbre consiste dans l'obligation pour toute personne d'employer pour les actes civils et judiciaires du papier revêtu d'une marque déterminée, ou timbre.

La loi fondamentale de la matière est celle du 13 brumaire an VII.

Au point de vue de la quotité du droit, on distingue trois espèces de timbre ; le timbre de dimension, le timbre proportionnel et le timbre spécial.

Le timbre *de dimension* est imposé ou tarifé suivant le format de la feuille (1).

Le timbre *proportionnel* varie suivant les sommes exprimées, sans égard à la dimension ; par exemple, pour les effets de commerce, le timbre est de 5 centimes par 100 francs.

Le timbre *spécial* est établi à raison de la nature de certains actes, sans égard pour la dimension, ni la somme exprimée. Exemples : timbre de quittance, 0.10 ou 0.25, timbre sur chèques, sur les marques industrielles et de commerce, etc.

(1) Le tarif est ainsi établi (loi du 2 juillet 1832 et loi du 23 août 1871, art. 2).

1/2 feuille de petit papier	0 fr. 60
feuille — papier	1 » 20
— moyen papier	1 » 80
— grand papier	2 » 40
— grand registre	3 » 60

Au point de vue de l'usage du timbre, on distingue : le timbre ordinaire, le timbre extraordinaire et le timbre mobile.

Le timbre *ordinaire* est celui qui est apposé sur du papier mis en vente par l'Etat.

Le timbre *extraordinaire* est celui qui est apposé sur des papiers présentés par les parties et pour lesquels la loi l'a autorisé ou ordonné.

Le timbre *mobile* est celui qui est vendu séparément par l'administration pour être apposé sur les actes auxquels il est destiné : timbre de quittance, sur les affiches, sur les effets de commerce, etc.

L'exemption du timbre a lieu dans les mêmes conditions et dans les mêmes cas que pour l'enregistrement. Nous renvoyons à ce que nous avons dit plus haut.

2° **Droits d'hypothèque.** — Ce sont des droits spéciaux établis par la loi du 21 ventôse an VI :

a) Pour l'inscription des privilèges et hypothèques ;

b) Pour la transcription des actes soumis à cette formalité par la loi du 22 mars 1855.

La loi du 7 juillet 1900 a remplacé les droits fixes qui existaient antérieurement par une taxe proportionnelle.

3° **Droits sur les valeurs mobilières.** — Les valeurs mobilières sont soumises à trois impôts :

a) *Le droit de timbre proportionnel*, qui doit être apposé sur les actions et obligations des sociétés commerciales et sur les obligations des départements et des communes ;

b) *Le droit de transmission*, qui varie suivant la nature du titre (Loi du 26 décembre 1908, art. 4 et 5).

Pour le titre nominatif, dont la transmission est effectuée à l'aide d'une opération de transfert, le droit est perçu à l'occasion de la mutation elle-même.

Il est de 0 fr. 75 0/0 sur la valeur réelle de la négociation.

Pour le titre au porteur, transmissible de la main à la main, sans qu'il en reste trace, le droit de transmission est remplacé par une taxe annuelle de 0 fr 25 0/0 sur le capital des actions ou obligations d'après le cours moyen de l'année précédente.

Le droit sur le revenu, établi par la loi du 29 juin 1872, à 3 0/0, et porté à 4 0/0 par la loi du 26 décembre 1890.

Ce droit est perçu : pour les obligations, sur les revenus ou les intérêts de l'année ; pour les actions sur le dividende distribué ; pour les sociétés par intérêts, sur le revenu déterminé par les dé-

libérations du Conseil d'administration, ou à défaut, à raison de 5 0/0 du montant du capital ou de la commandite.

Les rentes sur l'Etat français sont exempts de tout impôt. XX

La loi du 28 décembre 1880 (art. 3), voulant atteindre les revenus des congrégations religieuses, frappa de l'impôt sur le revenu toutes les associations reconnues ou non reconnues, dont les produits ne sont pas distribués en tout ou en partie entre leurs membres. Mais, pour échapper à cette loi, les congrégations religieuses insérèrent dans leurs statuts qu'elles pourraient distribuer des dividendes, mais, en fait, elles n'en distribuaient pas, pour ne pas tomber sous le coup de la loi de 1872 sur les revenus des valeurs mobilières.

C'est pourquoi la loi des finances du 29 décembre 1884 (art. 9), a soumis les congrégations, reconnues ou non, au paiement de la taxe de 4 0/0, sur un revenu déterminé, à raison de 5 0/0 de la valeur brute des meubles et immeubles possédés par les congrégations.

4° **Droit d'accroissement et taxe d'abonnement sur les congrégations religieuses.** — La loi de 1880 et la loi de 1884 avaient fait davantage encore pour les congrégations religieuses ; elles les avaient assujetties au paiement d'un droit dit *d'accroissement.* Ce droit était perçu à l'occasion des accroissements opérés, par suite de clauses de réversion, au profit des membres restants, de la part de ceux qui cessent de faire partie de la congrégation.

Le montant du droit était le droit de mutation par décès, ou le droit de donation, suivant que l'accroissement se réalisait par le décès ou qu'il avait lieu de toute autre manière.

La mise en vigueur de ces lois souleva de telles difficultés dans la pratique que, sur l'initiative du gouvernement, la loi réglant le budget de 1895 a supprimé le droit d'accroissement et l'a remplacé par une taxe nouvelle dite *taxe d'abonnement.* C'est une taxe annuelle perçue sur chaque congrégation à raison de 0 fr. 30 0/0 sur la valeur brute des biens meubles et immeubles possédés par la congrégation.

DES OCTROIS

Définition. — Les octrois sont des taxes perçues au profit des communes sur les objets de consommation locale.

Supprimés par l'Assemblée constituante, ils furent rétablis sur

la demande des communes elles-mêmes, d'abord à Paris par la loi du 27 vendémiaire an VII, puis dans un grand nombre d'autres villes.

Caractères de l'octroi. — L'octroi présente un double caractère :

1° C'est une taxe *indirecte*, puisqu'elle est perçue à l'occasion d'un acte déterminé ;

2° C'est une taxe *municipale* dont le produit est destiné à procurer des ressources aux communes.

Par le premier caractère, l'octroi se rapproche du droit de douane, perçu au profit du Trésor ; mais il s'en sépare essentiellement par son second caractère.

Critiques dirigées contre l'octroi. — Tentative de suppression. — De vives critiques ont été dirigées contre les taxes d'octroi :

1° Elles portent sur les objets de première nécessité et ont pour conséquence de rendre la vie matérielle très onéreuse dans les villes ;

2° Elles pèsent plus lourdement sur l'ouvrier et sur le petit employé que sur l'homme riche ou jouissant d'une large aisance ;

3° Sa perception est très coûteuse, en raison du grand nombre d'agents qu'elle nécessite (11 à 33 0/0 environ du produit brut), et, de plus, elle constitue une gène pour le commerce et entraîne des mesures vexatoires pour les personnes.

Aussi, un courant d'opinion très accentué s'est formé dans ces dernières années, pour faire disparaître ce système d'impôts. Le Parlement est saisi d'une proposition de loi, et des villes considérables, en particulier la ville de Lyon, se sont mises à la tête du mouvement (1).

Un premier pas vient d'être fait dans la voie de la suppression des octrois par la loi du 31 décembre 1897 — autorisant les communes à remplacer les droits d'octroi sur les boissons hygiéniques et les obligeant à abaisser les droits d'octroi établis sur ces boissons dans une large mesure, — et par la loi du 29 décembre 1900 sur les boissons, ci-dessus étudiée qui a été suivie de près par la loi du 31 décembre 1900, supprimant à Paris les droits d'octroi sur les boissons hygiéniques

Division. — Nous étudierons : dans un premier paragraphe,

(1) Lire dans l'*Economiste français* du 23 février 1893, l'article de M. P. Leroy-Beaulieu : « Un projet d'expérience de la suppression des octrois à Lyon ».

les principes généraux de la législation des octrois ; dans un second paragraphe, la réforme des droits d'octrois sur les boissons hygiéniques.

§ 1er. — Principes généraux.

Textes en vigueur. — Les octrois sont actuellement régis par la loi municipale de 1884, sauf bien entendu en ce qui concerne Paris, soumis à un régime particulier.

De plus, le décret du 17 mai 1809 a énuméré les objets qui peuvent être soumis à l'octroi ; ce sont : les boissons, les comestibles, les combustibles, les matériaux et les fourrages.

Enfin le règlement du 12 février 1870 a établi un tarif général maximum qui varie avec l'importance et la population des communes.

Etablissement des octrois. — D'après la loi du 5 avril 1884 l'octroi est facultatif pour les communes ; il ne peut être établi dans une ville que sur la demande du Conseil municipal. La délibération du Conseil municipal doit être approuvée par décret du Conseil d'Etat, après avis du Conseil général.

Des tarifs. — Les délibérations du Conseil municipal, relatives à l'octroi, peuvent être rangées en quatre catégories : les unes doivent être rendues exécutoires par une loi ; les autres par un décret en Conseil d'Etat ; d'autres par arrêté préfectoral ; quelques-unes enfin sont exécutoires par elles-mêmes.

1° *Une loi est nécessaire* : pour les surtaxes d'octroi sur les vins, cidres, poirés, hydromels et alcools (art. 137, *in fine*).

Il y a *surtaxe* toutes les fois que le montant de la taxe excède le maximum fixé par des lois spéciales.

2° *Il faut un décret en Conseil d'Etat, après avis du Conseil général*, dans les cas suivants :

a) Pour augmenter ou proroger une taxe pour une période de plus de cinq ans ;

b) Pour modifier les règlements ou les périmètres existants ;

c) Pour assujettir à la taxe des objets non encore imposés au tarif local ;

d) Pour établir ou renouveler une taxe non encore comprise dans le tarif général ;

e) Pour établir ou renouveler une taxe excédant le maximum fixé par ledit tarif (art. 137).

3° *Il faut un arrêté préfectoral*, après avis du Conseil général,

pour l'exécution des délibérations portant suppression ou diminution des taxes d'octroi.

4° *La délibération du Conseil municipal est exécutoire par elle-même*, lorsqu'elle a pour objet la prorogation ou l'augmentation des taxes d'octroi pour une période de cinq ans au plus, pourvu que les taxes n'excèdent pas le maximum déterminé par le tarif général et ne portent que sur des objets compris dans ce tarif.

Mode de perception des droits d'octroi. — Les communes peuvent employer plusieurs systèmes pour la perception des droits d'octroi : la régie simple, la régie intéressée, l'abonnement avec l'administration des contributions indirectes, la ferme.

La *régie simple* consiste dans la perception des droits à l'aide d'agents salariés de la commune (art. 103, D. 17 mai 1809).

La *régie intéressée* consiste à confier la perception des droits à un particulier, moyennant un prix fixe et une portion déterminée dans les produits excédant ce prix et les frais de perception (article 105).

C'est un contrat qui tient du bail et de la société.

La *ferme* est un contrat passé avec un adjudicataire, par lequel celui-ci s'oblige à percevoir les droits d'octroi, moyennant une rémunération invariable, fixée à l'avance, sans partage dans les bénéfices et sans allocation de frais.

L'*abonnement* à la régie des contributions indirectes est un traité passé par la commune avec l'administration des contributions indirectes et par laquelle celle-ci s'oblige à percevoir par ses agents les droits d'octroi. Ces traités doivent être approuvés par le ministre des finances.

Exemption et contentieux. — Il y a exemption temporaire des droits d'octroi : par suite de la faculté du passe debout, de transit et d'entrepôt.

Le *passe debout* a lieu quand la marchandise ne doit pas séjourner dans la ville plus de vingt-quatre heures. C'est un titre que les agents de l'octroi remettent à l'entrée de la marchandise contre consignation des droits ou engagements pris par une caution. Sur présentation de ce titre et vérification de la marchandise, les droits sont remboursés ou la caution libérée à la sortie.

On peut même éviter la consignation ou la caution, en faisant escorter le convoi par un agent de l'octroi, lorsque l'organisation du service le permet.

Le *transit* a lieu quand la marchandise doit séjourner plus de vingt-quatre heures dans la commune. Il faut alors faire une dé-

claration spéciale aux agents de l'octroi, se soumettre à leur contrôle, et on ne peut éviter soit la consignation des droits, soit l'engagement d'une caution.

La faculté d'*entrepôt* s'exerce comme pour les droits de douanes.

Les règles au point de vue du contentieux sont également les mêmes qu'en matière de douanes.

L'octroi à Paris. — *Textes en vigueur.* — L'octroi à Paris est régi par la loi du 27 vendémiaire an VII, l'ordonnance du 9 décembre 1814, la loi sur les contributions indirectes du 28 avril 1816 et l'ordonnance du 22 juillet 1831. La loi municipale du 5 avril 1884 ne lui est pas applicable.

Particularités. — Les particularités de l'octroi à Paris peuvent être ainsi résumées :

1° Les produits de l'octroi de Paris, qualifié par la loi du 27 vendémiaire an VII « octroi municipal et de bienfaisance », sont destinés à l'acquit des dépenses locales et de préférence à celles des hospices et des secours à domicile. On en a conclu que la participation de la Ville de Paris aux dépenses de l'Assistance publique était pour elle une dépense obligatoire, alors qu'elle ne forme qu'une dépense facultative pour les autres communes.

2° L'octroi de Paris est administré en régie simple par un directeur assisté de trois régisseurs. Le directeur de l'octroi est en même temps directeur des droits d'entrée perçus au profit de l'Etat. Aussi il est nommé par décret sur la proposition du ministre des finances, et il est placé à la fois sous l'autorité du préfet de la Seine et sous la surveillance du directeur des contributions indirectes du département de la Seine.

3° L'administration de l'octroi de Paris perçoit, en outre, sous le nom d'octroi de banlieue, une taxe sur les eaux-de-vie, esprits et liqueurs consommés dans les communes du département de la Seine. Cette taxe a pour but de prévenir la fraude au détriment de la Ville de Paris et de procurer des ressources aux communes suburbaines (Ordonnance du 11 juin 1817) (1).

(1) Après défalcation des frais de perception dans la limite d'un maximum de 10 0/0, le produit net qui reste est divisé en deux parts : la moitié est répartie à la fin de chaque mois, entre les communes situées dans la banlieue en proportion de leur population. La deuxième moitié est répartie, jusqu'à concurrence des deux tiers, entre les dites communes, au prorata de la part attribuée à chacune d'elles dans les dépenses de police, par application de la loi du 10 juin 1853 ; le surplus forme un fonds de réserve et de prévoyance qui doit être employé dans les conditions énoncées à

§ 2. — Des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques.

Loi du 29 décembre 1897. — La loi du 29 décembre 1897 avait autorisé les communes à supprimer les droits d'octroi sur les boissons hygiéniques ; à défaut de suppression totale, les communes étaient obligées d'abaisser dans une large mesure les droits existants sur les dites boissons.

L'exécution de cette loi rencontra des difficultés très grandes en pratique. Les communes demandaient à l'Etat de faire précéder la réforme des droits d'octroi par la suppression des droits perçus pour le compte du Trésor. Elles éprouvaient, d'autre part de grands embarras à trouver des taxes de remplacement pour combler le déficit résultant de l'abolition des droits d octroi.

La réforme des boissons ayant abouti à la fin de l'année 1900 la réforme de l'octroi ne pouvait plus être ajournée. Elle a été réalisée à Paris par la loi du 31 décembre 1900, complétée par la loi du 21 mars 1901 et par la loi du 10 juillet 1902.

La Commission des contributions directes de la Ville de Paris, en la personne de son chef éminent, M. Albert Fontaine, a joué un rôle considérable dans l'élaboration de ces taxes de remplacement.

Taxes établies à Paris en remplacement des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques. — Usant de la faculté qui lui était accordée par la loi de 1897, la Ville de Paris a supprimé les droits d'octroi sur les boissons hygiéniques et les a remplacés par des taxes directes et indirectes.

Taxes indirectes. — Elles consistent : 1° dans une taxe additionnelle au droit d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux des meubles et objets mobiliers vendus aux enchères publiques ; 2° dans une taxe additionnelle au droit d'enregistrement sur les cessions d'offices ministériels, sur les ventes de fonds de commerce et sur celles des marchandises neuves dépendant de ces fonds.

Taxes directes. — Elles peuvent être rangées en deux catégories : les unes sont modelées sur les quatre contributions directee ; les autres sont des taxes complémentaires des taxes assimilées.

l'article 5 de l'ordonnance du 11 juin 1817 (art. 12, loi du 31 décembre 1900).

a) *Taxes modelées sur les quatre contributions directes.* — Ce sont :

1° Les deux taxes foncières, qui correspondent à la contribution foncière dont elles empruntent la plupart des règles (1).

Taxe foncière de 2.50 0/0 du revenu net qui sert de base à l'impôt foncier.

Taxe de 0.10 0/0 de la valeur en capital des propriétés bâties et non bâties assujetties à l'impôt foncier.

Ces deux taxes sont payées par le propriétaire sans recours possible contre les locataires.

2° La taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères, qui se rattache à l'impôt des portes et fenêtres. Comme lui, elle est payée par le propriétaire, sauf recours contre les locataires : comme lui, elle est établie sur le revenu net servant de base à l'impôt foncier, avec cette particularité cependant qu'il doit en être fait déduction du revenu afférent à ceux des locaux d'habitation d'une valeur locative réelle inférieure à cinq cents francs qui ne sont pas passibles de la contribution mobilière. Comme lui, elle donne lieu à dégrèvement pour vacance pendant un trimestre au moins (art. 5). Le montant de cette taxe est de 1.0666 0/0 du revenu net, ce qui équivaut à 0,80 0/0 du loyer réel ;

3° La taxe locative d'habitation, qui se rapporte à la contribution mobilière. Comme elle, elle porte sur les locaux servant à l'habitation personnelle ; elle n'atteint que les personnes assujetties à la contribution mobilière. Son taux est de 0,50 0/0 depuis 1902 ; mais, elle porte sur la valeur locative réelle de l'habitation, sans déduction de 375 francs, comme pour la contribution mobilière (art. 4) ;

4° La taxe locative sur les locaux commerciaux et industriels, qui n'est qu'un supplément du droit proportionnel de patente. Cette taxe porte sur tous les locaux autres que les locaux d'habitation, qui sont assujettis au droit proportionnel de patente. Son montant est fixé à 0.50 0/0 depuis 1902.

b) *Taxes complémentaires de taxes assimilées.* — Ce sont :

1° Une taxe sur les cercles, sociétés et lieu de réunion égale à celle qui est perçue au profit de l'Etat (art. 6) ;

2° Une taxe sur les voitures, chevaux, mules et mulets et sur

(1) Cependant elles ne sont soumises ni à l'exemption dont bénéficient les constructions neuves, ni au dégrèvement pour vacance.

les voitures automobiles, égale à la taxe en principal perçue par l'Etat.

Observations. — De tout ce qui précède se dégage bien nettement cette impression que les préoccupations du Conseil municipal de Paris en établissant ces taxes de remplacement, ont été :

1° De demander principalement les ressources nouvelles dont on avait besoin à la propriété foncière, qui profite si largement des dépenses faites par les villes avec les produits de leur octroi ;

2° De faire échapper aux taxes nouvelles les occupants des logements inférieurs à 500 francs, qu'une coutume équitable et humanitaire a toujours exemptés de la contribution mobilière à Paris ;

3° D'utiliser les cadres existant déjà en modelant les nouvelles taxes d'après les impôts antérieurement établis, au lieu de créer toute une organisation nouvelle qui eût été coûteuse et qui aurait peut-être été plus difficilement acceptée par les contribuables (1).

(1) Consulter sur cette question des taxes de remplacement les deux rapports de M. Albert Fontaine du 25 janvier 1898 et du 15 novembre 1903.

CINQUIÈME PARTIE

DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF ET DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Ire Section : Théorie générale du contentieux administratif. — IIe Section : Principe fondamental de la séparation de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative. — IIIe Section : De l'organisation des tribunaux administratifs. — IVe Section : De la sanction du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative. — Théorie du conflit dattributions.

Ire SECTION. — THÉORIE GÉNÉRALE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

Définition du contentieux administratif. — Le contentieux administratif est cette branche du droit administratif qui a pour objet l'organisation des tribunaux administratifs, l'étude de leur compétence et la détermination des règles de procédure. A côté du droit *déterminateur* qui indique les règles et formule les droits, il constitue le droit *sanctionnateur* qui en assure l'observation rigoureuse.

Du recours contentieux et du recours gracieux. — Le recours contentieux est une réclamation fondée sur un *droit* violé ou méconnu. Le recours gracieux, au contraire, est une réclamation fondée sur le froissement d'un simple *intérêt*.

Exemple : Un décret accorde une concession de mine à un autre qu'au propriétaire du fonds. Ce dernier ne peut attaquer le décret par la voie contentieuse, mais seulement par la voie gracieuse, car il n'y a pas violation d'un droit ; au contraire, la ré-

vocation d'une concession de mine, en dehors des cas prévus par la loi, donnerait ouverture à un recours contentieux; car il porterait atteinte à un droit acquis.

Intérêts pratiques à distinguer le recours contentieux du recours gracieux. — 1° Le recours contentieux est formé devant les tribunaux administratifs ; le recours gracieux, devant les représentants de l'administration active ;

2° Le recours contentieux est soumis à des formalités et à des délais de rigueur ; le recours gracieux n'est en général soumis à aucun délai et à aucun formalité ;

3° Le recours contentieux donne lieu à l'application du principe de l'autorité de la chose jugée ; le recours gracieux n'y donne pas lieu ; il peut être reproduit indéfiniment. On peut toujours appeler de l'administration mal informée à l'administration mieux informée.

4° Le recours gracieux ne peut jamais être porté devant le Conseil d'Etat. Nous verrons au contraire que le Conseil d'Etat est le tribunal de Droit commun pour le recours contentieux.

Du recours hiérarchique. — *Définition.* — C'est l'acte par lequel on s'adresse à l'autorité supérieure pour lui demander d'annuler ou de réformer un acte d'une autorité qui lui est subordonnée hiérarchiquement.

Ressemblance avec le recours gracieux. — Il ressemble au recours gracieux en ce que, comme lui, il forme un recours administratif et non un recours contentieux.

Différences avec le recours gracieux. — Il diffère du recours gracieux à deux points de vue :

1° Le recours gracieux s'adresse à l'autorité même qui a fait l'acte qu'on veut faire rapporter. C'est une sorte de démarche ou de pétition. Au contraire le recours hiérarchique s'adresse à l'autorité supérieure et éveille dans l'esprit l'idée d'un contrôle du supérieur sur l'inférieur.

2° Le recours gracieux ne force pas celui à qui il est adressé d'y répondre. Au contraire l'autorité supérieure est tenue de prendre une décision dans le délai de quatre mois. Sinon, son silence équivaut à une décision de rejet, et peut donner lieu à un recours contentieux (Loi du 17 juillet 1900).

DOMAINE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

Les quatre branches du contentieux administratif. — Le contentieux administratif comprend quatre branches distinctes (1) :

1° Le contentieux proprement dit, ou *contentieux de pleine juridiction*, conférant au tribunal administratif le pouvoir d'examiner l'affaire au fond, quant au droit et quant au fait, et, s'il y a lieu, de remplacer la décision rendue par une décision nouvelle ;

2° Le recours pour incompétence ou excès de pouvoir, ou *contentieux de l'annulation*, conférant au tribunal administratif le pouvoir seulement d'anéantir l'acte de l'administration, s'il est entaché d'illégalité, sans y rien mettre à la place ;

3° Le recours pour interprétation, ou *contentieux de l'interprétation*, conférant au tribunal administratif le pouvoir seulement de donner le sens et de déterminer la portée d'un acte administratif ;

4° Le contentieux de la répression.

§ 1er. — Du contentieux proprement dit ou « contentieux de pleine juridiction ».

Pouvoirs du tribunal — Cette première branche du contentieux administratif confère au tribunal administratif saisi du recours les pouvoirs les plus étendus. Il a le droit d'examiner l'affaire au fond, en fait et en droit ; de réformer la décision rendue en y substituant une décision nouvelle ; de reconnaître l'existence d'une obligation et de prononcer des condamnations pécuniaires, tout comme peut le faire un tribunal judiciaire.

Conditions — Trois conditions (2) sont nécessaires pour qu'une affaire soit comprise dans le contentieux administratif proprement dit :

1° Il faut que l'acte attaqué soit un *acte d'autorité* ;

2° Il faut qu'il y ait violation d'un *droit acquis* ;

3° Il faut que la violation du droit soit une *conséquence immédiate* de l'acte administratif qu'on attaque.

(1) Laferrière, *op. cit.*, p. 15.
(2) Elles ne sont pas formulées expressément dans un texte de loi : elles résultent de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

1re Condition : *Il faut que l'acte attaqué soit un acte d'autorité.* — Nous savons que les actes d'administration sont de deux sortes :

Actes d'autorité ;

Actes contractuels.

Les actes d'autorité sont des actes de commandement et constituent des manifestations de la puissance publique, à la différence des actes contractuels qui sont des actes de gestion accomplis par la personne morale et qui ont la même nature juridique que ceux accomplis par de simples particuliers.

Seuls les *actes d'autorité relèvent des tribunaux administratifs.*

Mais nous savons que les actes d'autorité se subdivisent à leur tour en deux classes : les actes individuels et les actes réglementaires.

Les actes individuels seuls donnent lieu au recours contentieux proprement dit ou de pleine juridiction. Les actes réglementaires y échappent.

Quant aux actes contractuels passés par l'administration, en principe, comme les actes contractuels passés par de simples particuliers, ils sont compris dans le contentieux judiciaire.

2e Condition : *Il faut qu'il y ait violation d'un droit acquis.* — Nous savons, en effet, que lorsqu'il y a froissement ou lésion d'un simple intérêt, il y a lieu au recours gracieux et non au recours contentieux.

On dit qu'il y a violation d'un droit acquis lorsque l'acte qu'on attaque a été rendu au mépris d'une obligation de l'administration résultant d'une loi, d'un règlement ou d'un contrat.

Nous avons déjà donné un exemple de la différence entre le droit violé et l'intérêt froissé.

Autre exemple : le Gouvernement refuse une pension à la veuve d'un fonctionnaire qui est mort, n'ayant pas encore le temps de service nécessaire pour la retraite. Il n'y a pas violation d'un droit acquis : un recours gracieux est possible, non un recours contentieux.

Si, au contraire, une pension était refusée à la veuve d'un fonctionnaire qui a servi le temps exigé par la loi pour la retraite, il y aurait violation d'un droit acquis et en conséquence le recours contentieux serait ouvert.

3e Condition : *Il faut que la violation du droit soit une conséquence immédiate de l'acte administratif qu'on attaque.* — Ainsi, le recours contentieux ne peut être exercé contre les actes préparatoires, tels que : circulaires adressées par un ministre au préfet

ou par un préfet à ses subordonnés et contenant des instructions générales ou spéciales Il faut attendre que le préfet ou ses subordonnés aient, en exécution de la circulaire ministérielle ou de la circulaire préfectorale, fait un acte qui porte atteinte à un droit acquis ; et le recours devra être dirigé, non contre la circulaire, mais contre l'acte accompli pour l exécuter (1). Le recours contentieux n'est pas ouvert non plus contre les mises en demeure ou injonctions (2) adressées par l'administration à un particulier.

Du silence gardé par l'administration ou de « l'indécision ». — Loi du 17 juillet 1900. — Pour qu'un recours contentieux soit possible, il faut, avons-nous dit qu'il y ait un acte de l'administration portant atteinte à un droit Dès lors quand l'administration gardait le silence, on n'avait aucun moyen de vaincre sa résistance ; aucun recours n était ouvert contre cette absence d'acte ou « indécision » Il pouvait en résulter un grave dommage pour les particuliers. Le décret du 2 novembre 1864 y avait porté remède dans un cas spécial lorsqu'un recours est porté devant le ministre contre un acte d'un subordonné, s'il ne statue pas dans les quatre mois, il est censé avoir rejeté la réclamation et on peut se pourvoir contre ce refus devant le Conseil d'Etat. La loi du 17 juillet 1900 a généralisé cette solution dans son article 3 ainsi conçu : « Dans les affaires contentieuses qui ne peuvent être introduites devant le Conseil d'Etat que sous la forme de recours contre une décision administrative, lorsqu'un délai de plus de quatre mois s'est écoulé sans qu'il soit intervenu aucune décision, les parties intéressées peuvent considérer leur demande comme rejetée et se pourvoir devant le Conseil d Etat. »

Exceptions aux conditions précédentes. — Il y a deux séries d'exceptions aux règles précédentes : dans certains cas, la loi accorde un recours contentieux devant les tribunaux administratifs, alors qu'il s'agit d'un acte contractuel de l'administration ; dans d'autres cas, elle donne un recours contentieux, alors qu'il

(1) Voici par exemple le ministre qui, sur la demande d'un concessionnaire de travaux publics, invite le préfet à désigner les propriétés particulières qui seront soumises, pour l'exécution de ces travaux, à la servitude d'extraction de matériaux, les propriétaires des terrains désignés ne peuvent attaquer l'instruction du Ministre. Cons d'Etat, 5 juin 1848 Savalette, 16 janvier 1880, fabrique d'Astaffort. Aucoc, *Conférences sur l'administration*. I. n° 287.

(2) Par exemple, contre la mise en demeure adressée à un usinier d'avoir à produire ses titres de concession sous peine d'être obligé de démolir, Cons. d'Etat. 4 mars 1868 de Colmont. Aucoc, *op. cit.*

y a froissement d'un intérêt et non violation d'un droit acquis.

1re Série d'exceptions : *Recours contentieux ouvert devant les tribunaux administratifs pour des actes contractuels.* — En principe, nous l'avons vu, les actes contractuels passés par l'administration sont, par leur nature même, dans le contentieux des tribunaux judiciaires

La loi a apporté une dérogation importante à cette règle :

1° Pour les *marchés de travaux publics*, qu'ils soient faits par l'Etat, le département, la commune ou par tout autre établissement public.

Les procès qui naissent pour l'exécution de ces contrats sont de la compétence du Conseil de préfecture.

2° Pour les *marchés de fournitures* (1) lorsqu'ils sont passés au nom de l'Etat. C'est le Conseil d'Etat qui est compétent.

3° Pour la vente des domaines nationaux, dont le contentieux, ainsi que nous l'expliquerons plus loin, appartient au Conseil de préfecture.

2e Série d'exceptions : *Recours contentieux ouvert contre des actes administratifs froissant un intérêt.* — En principe, nous savons que le recours contentieux n'existe que s'il y a violation d'un droit acquis.

Par exception, dans certains cas, la loi donne ouverture au recours contentieux contre des actes qui ne produisent qu'un *simple froissement d'intérêt.*

Nous citerons comme exemple le recours qui appartient à l'industriel contre la décision du préfet qui refuse l'ouverture d'un établissement dangereux ou insalubre.

Remarque : En résumé, le contentieux administratif proprement dit comprend :

1° Certaines affaires, à raison de leur *nature propre* ;

2° Certaines affaires, exceptionnellement, *à raison de la détermination de la loi* (2 et 3).

(1) Les marchés de fournitures passés au nom du département ou de la commune sont de la compétence des tribunaux judiciaires ; les marchés de fournitures passés pour l'exécution de travaux publics sont de la compétence du Conseil de préfecture.

(2) D'autres actes contractuels rentrent également dans la compétence administrative : les baux de sources minérales de l'Etat, les contrats relatifs à la dette publique, les opérations de trésorerie, les cautionnements et certains actes de puissance publique ayant un caractère contractuel, tels que les concessions, les affectations, les engagements et rengagements militaires, etc. (Consulter sur ce point Laferrière, *op. cit.*, p. 587 à 618).

(3) Cette distinction offre un intérêt pratique : Si un tribunal judiciaire

§ 2. — Du recours pour incompétence ou excès de pouvoir ou « contentieux de l'annulation ».

Définition. — Le recours pour incompétence ou excès de pouvoir est une branche du contentieux administratif qui confère au tribunal saisi le seul pouvoir d'annuler l'acte attaqué, sans avoir la faculté de mettre aucune décision à sa place.

C'est pour cette raison qu'on l'a appelé contentieux de l'*annulation*.

Sur ce premier point déjà, il diffère essentiellement du contentieux de pleine juridiction (1). Cette voie de recours constitue pour les particuliers une précieuse sauvegarde de leurs droits et de leurs intérêts, contre les abus d'autorité des représentants de l'administration. Nous verrons cependant que cette garantie n'est pas entière puisque toute une catégorie d'actes, les actes gouvernementaux, échappent à ce recours.

Historique. — La théorie de l'incompétence et de l'excès de pouvoir est tout entière l'œuvre de la jurisprudence ; elle n'a été consacrée par le législateur dans l'article 9 de la loi du 24 mai 1872, qu'après avoir été formée et développée par une longue suite de décisions du Conseil d'Etat (2).

Division. — Pour traiter cette matière en détail, nous étudierons les trois points suivants :

a statué par erreur sur un contrat rentrant dans la compétence d'un tribunal administratif, en raison d'un texte de loi, l'administration n'en devra pas moins respecter cette sentence « parce que l'autorité de la chose jugée couvre aussi bien les erreurs de compétence que les erreurs de fait et de droit que le juge peut commettre ». Au contraire, si un tribunal judiciaire a statué sur une affaire qui rentre par sa nature dans le contentieux administratif, la décision est inconstitutionnelle, parce qu'elle viole le principe de la séparation des pouvoirs et l'administration ne doit pas la respecter. Laferrière, *op. cit.*

(1) Il en diffère également sur ce point important que le recours contentieux proprement dit repose sur une violation d'un droit, tandis que le recours pour excès de pouvoir ou incompétence, sauf le cas particulier de violation de la loi, suppose une simple lésion d'intérêt. A cet égard, on peut dire que c'est plutôt un recours gracieux et hiérarchique, qui devrait être du ressort de l'administration active et non du tribunal administratif (Jacquelin, *op. cit.*, p. 230).

(2) Le Conseil d'Etat a étayé sa théorie sur la loi des 7-14 octobre 1790 (art. 3) ainsi conçue : « Les réclamations d'incompétence à l'égard des corps administratifs ne sont en aucun cas du ressort des tribunaux. Elles doivent être portées au roi, chef de l'administration générale. »

a) Des cas d'ouverture du recours ;
b) Des conditions de recevabilité ;
c) De la compétence, de la procédure et des effets de la décision.

a) *Cas d'ouverture du recours.*

Enumération. – Le recours en annulation s'ouvre : dans le cas d'incompétence, d'excès de pouvoirs, et d'après certains auteurs, dans le cas de violation de la loi

Incompétence — Il y a incompétence, quand un organe administratif accomplit un acte qui ne rentre pas dans la sphère de ses attributions.

Exemple il y aurait incompétence si un maire délivrait un alignement individuel sur une dépendance de la grande voirie.

Excès de pouvoir. — Il y a excès de pouvoir dans trois cas :

1° Quand un organe administratif rend une délibération ou fait un acte que la loi lui défend de prendre ou d'accomplir : il en serait ainsi, par exemple, si un Conseil général renvoyait à sa Commission départementale toute une série d affaires non spécifiées ni limitées ;

2° Quand un agent n'observe pas les formes prescrites par la loi pour l'accomplissement d'un acte de sa fonction : par exemple si l'arrêté de cessibilité du préfet, en cas d'expropriation, n'était pas précédé des nombreuses formalités que nous avons étudiées : — c'est le *vice de forme* ;

3° Quand un agent use de son pouvoir dans un cas ou pour des motifs autres que ceux pour lesquels il lui a été confié, c'est le *détournement de pouvoirs* par exemple, si l administration use de son droit de police, non dans l'intérêt général, dans une pensée de sécurité ou de salubrité publique, mais dans un but financier, ou pour favoriser des entreprises particulières au détriment du public ou d'entreprises rivales Cette théorie du détournement de pouvoirs peut être rapprochée de la théorie de l'abus de droit en matière civile, en ce que, dans l'un et l'autre cas, on demande compte à celui qui agit du but dans lequel il a agi.

On voit par là que toute incompétence constitue un excès de pouvoir mais que tout excès de pouvoir n'est pas une incompétence (1).

(1) M. Hauriou fait une place à part à l'*usurpation de pouvoir*, en la distinguant de l'incompétence D'après le savant auteur, il y aurait usurpation de pouvoir dans deux cas : 1° lorsqu'il y a violation du principe de la

De la violation de la loi et des droits acquis. — La violation de la loi et des droits acquis est elle une cause d'ouverture du recours en annulation ? Des hésitations se sont produites sur cette question et des divergences d'opinion ont éclaté.

La raison de douter vient de ce que : 1° la violation d'un droit forme la matière d'une autre branche du contentieux, le contentieux proprement dit ou de pleine juridiction ; 2° des textes de loi donnent formellement ouverture au recours en annulation dans certains cas déterminés — notamment la loi du 10 août 1871, article 88 — on était en droit de conclure qu'il y avait là une dérogation dont il ne fallait pas étendre l'application.

Cependant, la jurisprudence du Conseil d'Etat s'est résolument affirmée en sens contraire, et a rangé la violation de la loi et des droits acquis parmi les causes du recours pour excès de pouvoir. Deux conditions doivent se trouver réunies : 1° la violation de la loi ou d'un règlement ; 2° la violation d'un droit acquis (1).

Ainsi, de nombreuses décisions ont été rendues, relativement aux atteintes à la propriété privée à la liberté du commerce et de l'industrie, aux droits résultant de fonctions, de grades ou de titres, etc. (2).

b) *Conditions de recevabilité du recours.*

Enumération. — Les conditions de recevabilité du recours sont relatives :

Aux actes pouvant donner lieu à ce recours ;

Aux personnes qui peuvent l'exercer ;

Au délai ;

A l'existence d'un recours parallèle.

Actes pouvant donner lieu au recours. — A la différence du recours contentieux proprement dit, qui ne s'applique en principe qu'aux *actes administratifs*, le recours en annulation s'applique à tous les actes de l'administration, quelle qu'en soit la nature, — aux actes réglementaires comme aux actes adminis-

séparation des pouvoirs ; 2° lorsqu'un acte est fait par une personne dépourvue de toute autorité. L'acte serait inexistant (*op. cit.*, n° 61).

(1) Il résulte même d'arrêts récents que le Conseil d'Etat déclare le recours en annulation admissible, du moment que le réclamant justifie d'un intérêt personnel et direct ; même s'il n'a pas de droit acquis. Conseil d'Etat, 11 décembre 1903, S. 1904.3 113.

(2) L'extension du recours au cas de violation de la loi offre pour le réclamant cette utilité qu'il bénéficie ainsi de la dispense du ministère d'avocat établi par le décret de 1864 (Laferrière, *op. cit.*, p. 8).

tratifs. — et quel que soit l'organe de qui l'acte émane : ainsi, il est ouvert contre les décisions rendues par les Conseils délibérants, aussi bien que contre les actes de l'administration active.

Il est cependant toute une catégorie d'actes qui échappent à ce recours.

Ce sont :

1° Les actes législatifs, que ce soient des lois proprement dites ou que ce soient des actes d'administration faits dans la forme d'une loi (déclaration d'utilité publique, emprunts) ;

2° Les actes de gouvernement, sous réserve de la controverse exposée plus haut.

Quant aux règlements d'administration publique, nous avons dit plus haut que la nouvelle jurisprudence du Conseil d'Etat paraît s'orienter dans le sens de l'admission du recours toutes les fois que le gouvernement a dépassé les limites de la délégation que la loi lui avait donnée.

Personnes qui peuvent l'exercer. — Pour pouvoir exercer ce recours, il suffit que celui qui l'intente ait été froissé dans ses intérêts. Il n'est pas nécessaire qu'il ait été lésé dans ses droits. C'est une autre différence avec le recours contentieux proprement dit. Il faut noter, cependant, qu'il n'en est pas ainsi, lorsque le recours en annulation est basé sur la violation de la loi ou d'un droit acquis.

L'intérêt du réclamant doit être direct et personnel. La jurisprudence admet, comme impliquant un intérêt suffisamment personnel, le recours formé par un simple particulier contre un arrêté du maire rendu illégalement. D'autre part, la loi du 5 avril 1884, articles 66 et 67, accorde à tout contribuable de la commune le droit de poursuivre devant le préfet, puis devant le Conseil d'Etat, dans les formes du recours pour excès de pouvoir, l'annulation d'une délibération du Conseil à laquelle auraient concouru des membres intéressés.

Délai. — Le délai pour le recours est de deux mois depuis la notification ou la publication de l'acte attaqué (2).

Existence d'un recours parallèle. — Le particulier qui a

(1) Hauriou, n° 93.

(2) La jurisprudence du Conseil d'Etat avait admis le délai de trois mois par application de l'article 4 du décret du 22 juillet 1896 ; mais la loi du 13 avril 1900, article 24, a réduit à deux mois les délais du recours devant le Conseil d'État dans tous les cas où ils n'étaient pas fixés à une autre durée par un texte particulier.

la faculté d'exercer un recours contentieux proprement dit, peut-il, négligeant cette voie de recours, se pourvoir régulièrement devant le Conseil d'Etat en annulation ? La question est controversée.

Des auteurs considérables (1) admettent la recevabilité du recours pour excès de pouvoir ou incompétence, malgré l'existence d'une autre voie de recours. Les textes ne distinguent pas, en effet ; et, d'autre part, cette solution est plus conforme à l'esprit de l'institution, en ouvrant la porte la plus large possible aux réclamations des particuliers, contre les actes illégaux des agents de l'administration.

Mais cette manière de voir est repoussée par la jurisprudence constante du Conseil d'Etat. Il considère le recours en annulation comme subsidiaire, et il refuse de l'admettre, lorsqu'une autre voie de recours est possible (2).

Cependant, l'existence au profit d'un particulier d'une simple exception, n'est pas considérée comme suffisante pour motiver l'irrecevabilité du recours. Ainsi, lorsqu'un règlement entaché d'excès de pouvoir a été fait par un maire, les particuliers peuvent contester la légalité de l'arrêté, sous forme d'exception, lorsqu'ils ont contrevenu à ses dispositions, et qu'ils sont poursuivis, de ce fait, devant le tribunal de simple police. Malgré cela, le recours en annulation est admissible, parce qu'on ne peut contraindre un particulier à commettre une contravention pour sauvegarder ses intérêts.

c) *Compétence, procédure, effets de la décision.*

Compétence. — C'est le Conseil d'Etat qui est compétent pour statuer sur le recours pour excès de pouvoir. Ce recours peut être porté devant lui, quel que soit l'organe de l'administration qui a fait l'acte qu'on attaque, autorité ou conseil, et bien que cet organe ne relève pas immédiatement du Conseil d'Etat. On exprime quelquefois cette idée, en disant que le recours est formé *per saltum et omisso medio*.

Procédure. — La procédure du recours présente ceci de par-

(1) Dans ce sens, Ducrocq, *op. cit.*, no 252 ; Jacquelin *op. cit.*, p. 242 ; Berthélemy, *op. cit.*, p. 883.

(2) Cette question pourrait se poser en pratique en matière de contributions directes, de réclamations contre des élections, de dommages résultant de l'exécution de travaux publics, toutes les fois en un mot où un recours au contentieux proprement dit est possible.

ticulier, c'est que la demande est dispensée de la constitution d'un avocat au Conseil d'État. Elle est jugée sans autres frais que ceux de timbre et d'enregistrement (Décret du 2 novembre 1864, art. 1er).

La loi des finances du 17 avril 1906 a décidé que l'enregistrement aurait lieu en débet ; le droit d'enregistrement sera dû par le requérant au cas de rejet total ou partiel de sa demande (art 4).

Caractère et effets de la décision.— Ainsi que nous l'avons dit au début le Conseil d'Etat n'a pas à examiner le fond de l'affaire, mais seulement la question d'incompétence, d'excès de pouvoir, ou de violation de la loi et d'un droit acquis.

De plus, il ne peut réformer l'acte attaqué ; par sa décision il se borne à le maintenir ou à l annuler.

L'autorité qui s'attache à son arrêt est bien différente dans les deux cas.

Lorsque le Conseil d'Etat rejette le pourvoi, sa décision a une autorité purement relative aux parties en cause : on applique la règle : *res inter alios judicata aliis neque nocet neque prodest.* Le particulier qui a formulé le recours ne peut plus le renouveler ; mais tout autre intéressé pourra le reprendre, et, cette fois, sur de nouveaux arguments, le Conseil d Etat pourra prononcer l'annulation de l'acte

Il en est différemment lorsque le Conseil d'Etat annule l'acte attaqué : cet acte est anéanti, non seulement au regard du réclamant, mais vis-à vis de tous (1).

Recours général de l'article 40 du décret du 22 juillet 1806. — L'article 40 du décret du 22 juillet 1806 ouvre aux particuliers, en dehors du recours pour excès de pouvoir, un recours devant le chef de l Etat ayant un caractère gouvernemental Il s'applique aux décisions préparées par le Conseil d'Etat, en matière non contentieuse qui, ayant causé une violation de droit ou un froissement d'intérêt, ne peuvent être attaquées par la voie

(1) On a expliqué cette solution en disant qu'elle résultait de ce que le recours en annulation n'était, par sa nature qu'un recours hiérarchique et non une véritable action contentieuse, soumise à la règle que l'autorité de la chose jugée est relative (Jacquelin, *op. cit.*, p. 254), On peut l'expliquer plus simplement en disant que dans le cas où le Conseil d'Etat annule, il ne se borne pas à dire le droit, ce qui est la fonction ordinaire d'un tribunal, il fait le droit, il crée une situation nouvelle qui existe à l'égard de tous. C'est absolument comme lorsqu'un tribunal judiciaire prononce un divorce ou une séparation de biens.

contentieuse, soit parce que le délai est expiré, soit parce qu'il s'agit d'actes gouvernementaux. Le recours est examiné par une section du Conseil d'Etat ou par une commission prise dans son sein, sur l'avis de laquelle le chef de l'Etat prend la décision qui lui paraît convenable.

§ 3. — Du recours en interprétation ou « contentieux de l'interprétation ».

Pouvoirs du tribunal (1). — A la différence du recours contentieux proprement dit, et comme le recours pour excès de pouvoir, le recours pour l'interprétation d'un acte administratif ne confère pas au tribunal saisi le droit de statuer au fond ; il lui donne seulement le pouvoir de déterminer le sens et la portée de l'acte dont il s'agit.

Demande d'interprétation. — La demande d'interprétation d'un acte de l'administration ne peut avoir lieu par voie principale : elle ne peut former l'objet d'une action distincte et séparée ; elle ne peut que se produire dans le cours d'un procès né et actuel, à l'appui des conclusions prises par une partie. Tel est le principe.

Cependant, la jurisprudence admet : 1° que, dans certains cas, une difficulté administrative dûment constatée équivaut à un litige né et actuel : 2° que les ministres peuvent toujours demander, en dehors de tout litige préexistant, les interprétations dont ils estiment avoir besoin pour les décisions qu'ils ont à rendre sur des affaires de leur ressort.

Qui a qualité pour interpréter les actes de l'administration ? — La compétence en matière d'interprétation des actes varie suivant qu'il s'agit d'actes d'autorité individuels, d'actes contractuels ou d'actes réglementaires.

Interprétation des actes d'autorité individuels. — L'interprétation des actes d'autorité individuels échappe aux tribunaux de l'ordre judiciaire ; ils doivent surseoir à statuer, lorsqu'une difficulté d'interprétation relative à un acte de cette nature est soulevée au cours d'un procès jusqu'à ce que le pouvoir compétent ait statué.

C'est à l'autorité administrative qui a qualité pour faire l'acte dont s'agit, qu'on doit s'adresser pour l'interpréter, sauf le droit

(1) Laferrière, *op. cit.*, II, p. 601 à 621.

de recours qui appartient aux intéressés devant les tribunaux administratifs. C'est l'application de la règle *ejus est interpretari cujus est condere*. Ainsi, c'est au préfet qu'il appartient de déterminer le sens et la portée des arrêtés préfectoraux. Mais contre l'interprétation donnée par l'auteur de l'acte on peut recourir, par la voie hiérarchique, devant les autorités supérieures, ou bien directement devant le Conseil d'Etat.

Cependant, en ce qui concerne les décrets, l'interprétation doit être demandée non au chef de l'Etat, mais au Conseil d'Etat.

Interprétation des actes contractuels. — L'interprétation des actes contractuels appartient au tribunal compétent pour statuer sur l'exécution de ces actes. Ce sont donc en principe les tribunaux de l'ordre judiciaire qui auront qualité pour la donner, sauf pour les actes contractuels qui, par exception, rentrent dans le contentieux administratif (1).

Interprétation des actes réglementaires. — Quant aux actes réglementaires, ils peuvent être interprétés, comme la loi même dont ils sont le complément, par l'autorité judiciaire.

Effets de la décision. — La décision qui interprète un acte de l'administration est soumise à la règle que la chose jugée est relative. Elle ne s'applique qu'entre les parties et pour l'objet du litige seulement.

§ 4. — Du contentieux de la répression.

Définition. — On entend par contentieux de la répression cette branche du contentieux qui confère au tribunal administratif le pouvoir de prononcer des peines contre ceux qui portent atteinte à l'intégrité ou à la destination légale des dépendances de la grande voirie (Loi du 22 floréal an X).

Caractères. — Cette branche du contentieux ressemble au contentieux de pleine juridiction en ce que le tribunal administratif est, dans les deux cas, juge de fait et de droit. Elle en diffère : 1° en ce que le contentieux de la répression porte non sur des actes ou des décisions émanant de l'administration, mais sur des actes illicites émanant des particuliers ; 2° en ce que le contentieux de la répression aboutit à la prononciation d'une peine contre les contrevenants, et non à la réformation d'un acte administratif.

(1) *Suprà*, p. 436.

A ce dernier point de vue. le contentieux de la répression constitue une dérogation remarquable à la règle que tout acte illicite de nature à tomber sous le coup de la loi pénale relève des tribunaux judiciaires.

Domaine. — Le contentieux de la répression a pour objet les contraventions de grande voirie. Rentrent dans cette appellation : l'anticipation ou l'empiétement sur le domaine public naturel ou artificiel, la dégradation de ce domaine et des ouvrages qui en dépendent, l'inobservation des servitudes légales d'utilité publique et l'inobservation de certains règlements de police sur le roulage (1).

Pénalités. — Le Conseil de préfecture ne peut prononcer, comme peine, que l'amende, jamais un emprisonnement.

Jusqu'en 1842 l'amende encourue était, suivant d'anciens règlements antérieurs à la Révolution restés en vigueur, tantôt une somme fixe très forte, tantôt une somme laissée à l'arbitraire du juge. — La loi du 23 mars 1842 a permis de modérer les amendes fixes à un vingtième, sans pouvoir descendre au-dessous de seize francs ; quant aux amendes arbitraires. elles ne devront pas excéder trois cents francs, ni être inférieures à seize francs (art. 1, 2).

IIe SECTION. — PRINCIPE FONDAMENTAL DE LA SÉPARATION DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE ET DE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE

Textes qui l'établissent. — Le principe fondamental de la séparation de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative (2) a été posé par la loi des 16-24 août 1790, titre II, article 13, ainsi conçu :

« Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions. »

Il a été consacré de nouveau sous la Convention par la loi du 16 fructidor an III, qui interdit « non seulement l'intervention

(1) Laferrière, *op. cit.*, p. 633.

(2) Les auteurs qui admettent la théorie des trois pouvoirs l'appellent principe de la séparation des *pouvoirs* exécutif et judiciaire.

spontanée des juges dans les affaires administratives, mais encore leur intervention purement juridictionnelle provoquée par des réclamations contentieuses ».

Caractère réciproque du principe. — Le principe de la séparation des autorités n'existe pas seulement à l'égard de l'autorité administrative : elle existe aussi réciproquement, à l'égard de l'autorité administrative, pour qu'elle n'empiète pas sur le domaine de l'autorité judiciaire.

Si le principe, dans l'énoncé des lois de la Révolution, semble dirigé exclusivement à l'encontre de l'autorité judiciaire, c'est uniquement parce qu'à cette époque on avait surtout présent à l'esprit le souvenir des empiétements des Parlements dont on voulait empêcher le retour.

Fondement du principe. — *Double fondement.* — Le principe de la séparation des autorités a un double fondement : une raison historique et une raison de principe

Raison historique — C'est d'éviter le retour des abus de l'ancien régime D'une part, l'administration était entravée et son autorité compromise par les Parlements. D'autre part, l'indépendance de la justice était menacée par les pouvoirs exercés par les intendants, dans le domaine judiciaire.

Raison de principe. — La qualité maîtresse de l'administrateur est la fermeté du commandement et la promptitude dans l'exécution. La qualité maîtresse du juge est l'impartialité. Or l'indépendance de l'administrateur vis-à-vis de la justice est une condition de son autorité et l'indépendance du juge ne peut exister que s'il est indépendant de l'administration (1).

Conséquences générales du principe. — I. *A l'égard de l'autorité judiciaire* : 1° défense aux tribunaux judiciaires de rendre aucune décision ou de faire aucun acte qui entre dans les attributions de l'administration active ou délibérante ;

2° Nécessité pour les tribunaux judiciaires d'appliquer tout acte émanant de l'administration active ou délibérante, cet acte fût-il entaché d'excès de pouvoir ou d'incompétence, tant que la nullité n'en a pas été prononcée par les tribunaux administratifs ;

3° Défense aux tribunaux judiciaires de statuer sur aucune matière rentrant dans le contentieux administratif. — D'où il suit que les tribunaux judiciaires ne peuvent :

a) Connaître d'un recours contentieux proprement dit, soit

(1) Berthélemy, *op. cit.*, p. 16 et 18.

contre un acte de puissance publique, soit pour l'exécution d'un contrat exceptionnellement rangé par la loi dans la compétence des tribunaux administratifs ;

b) Annuler un acte quelconque de l'administration pour excès de pouvoir ou incompétence ;

c) Interpréter un acte de puissance publique.

Lorsque, au cours d'un procès pendant devant le tribunal judiciaire, une question préjudicielle s'élève sur une de ces matières, le tribunal doit surseoir à statuer jusqu'à ce que le tribunal administratif compétent ait prononcé.

II. *A l'égard de l'autorité administrative.* — 1° L'administration active, délibérante ou contentieuse, ne peut connaître des matières qui sont comprises dans le domaine du contentieux judiciaire : telles, par exemple que l'état et la capacité des personnes, le droit de propriété, l'exécution des contrats et obligations, etc.

Toutes les fois qu'une question préjudicielle concernant une de ces matières s'élève devant un tribunal administratif, il doit surseoir à statuer sur le fond jusqu'à ce que la question préjudicielle ait été tranchée par le tribunal judiciaire compétent.

2° L'administration active, délibérante ou contentieuse doit respecter les actes et les décisions émanant, soit d'un tribunal judiciaire soit d'une autorité comprise dans la hiérarchie judiciaire.

Exceptions au principe à l'égard de l'autorité judiciaire. — 1° Les tribunaux judiciaires sont compétents pour apprécier la légalité des actes réglementaires à l'effet, non pas de les annuler, mais de refuser de les appliquer.

Ce pouvoir leur est reconnu formellement, en matière répressive par l'article 471, § 15, du Code pénal, qui punit d'une amende de simple police ceux qui ont contrevenu aux règlements *légalement faits*.

On le justifie d'ordinaire (1), en disant que les actes réglementaires sont des actes ayant un caractère législatif et que pour ce motif ils doivent être soumis, comme les lois, à l'appréciation et à l'interprétation des tribunaux judiciaires.

Mais ce motif est contestable, parce que s'il en était ainsi il faudrait décider que les tribunaux judiciaires ne peuvent pas plus refuser d'appliquer les règlements sous prétexte d'illégalité qu'ils ne peuvent refuser d'appliquer les lois sous prétexte d'inconstitutionnalité.

(1) Ducrocq, I, n° 652.

Il est plus exact de dire que l'exception consacrée par l'article 471, § 15, dérive de la règle même qui attribue aux tribunaux judiciaires l'exercice de la justice pénale. Il était inadmissible que les tribunaux fussent tenus d appliquer une peine pour sanctionner des règlements illégaux. C'eût été autoriser en fait les administrateurs à abuser de leurs pouvoirs avec l'appui de l'autorité judiciaire (1).

2° Dans certains cas, la loi confère aux tribunaux judiciaires le pouvoir d'apprécier la légalité d'actes de puissance publique, et de refuser de les appliquer.

C'est ainsi qu'en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique le tribunal judiciaire, auquel on demande de prononcer l'expropriation, peut s'y refuser si toutes les formalités exigées par la loi n'ont pas été remplies par l'autorité administrative (art. 2, loi du 3 mai 1841).

Exceptions au pr ncipe à l'égard de l'autorité administrative. Certaines affaires qui par leur nature, devraient être portées devant les tribunaux judiciaires, sont par exception attribuées par des textes de lois aux tribunaux administratifs. Il en est ainsi notamment, comme nous l'avons vu :

1° Pour les marchés de travaux publics ;

2° Pour la vente des domaines nationaux ;

3° Pour déclarer l'Etat débiteur.

III[e] SECTION. — DE L'ORGANISATION DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Histoire des tribunaux administratifs. — Justice retenue et justice déléguée. — Après avoir posé le principe de la séparation de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative, l'Assemblée constituante n organisa pas, comme conséquence de ce principe, en face des tribunaux judiciaires chargés de connaître des constatations relatives aux intérêts privés, des tribunaux administratifs exclusivement compétents pour statuer sur les recours contre les actes de l'administration.

Confondant l'action, la délibération et la juridiction, elle confia

(1) Garraud, *Dr. penal*, VI, p. 441 ; Berthélemy, *op. cit.*, p. 24 ; Laferrière, I, p. 435.

le jugement des affaires administratives aux municipalités, aux directoires de districts, aux directoires de départements et au Conseil des ministres.

La juridiction ne fut distinguée de l'action et de la délibération que par la loi fondamentale du 28 pluviôse an VIII, qui créa au chef lieu de chaque département un Conseil de préfecture.

Successivement furent établis :

Le Conseil d'Etat, suprême degré de juridiction administrative, par la constitution du 22 frimaire an VIII ; la Cour des comptes, par la loi du 16 septembre 1807 ; et d'autres juridictions spéciales, telles que : la commission de plus-value, le conseil de révision, les conseils de l'instruction publique.

Mais il faut arriver jusqu'à la loi du 24 mai 1872, pour voir le Conseil d'Etat investi d'un *pouvoir propre* de décision et constituer un véritable tribunal.

Jusque-là — sauf sous la République de 1848, en vertu de la loi du 3 mars 1849 — le Conseil d'Etat, même en matière contentieuse, n'est qu'un *Conseil consultatif*. C'est le chef de l Etat, par décret en Conseil d'Etat, qui rend les décisions : la justice est *retenue*, non *déléguée*.

La loi de 1872 a donc fait faire un pas décisif à l'organisation en France des tribunaux administratifs.

Cependant, il reste encore aujourd'hui des attributions contentieuses entre les mains de certains représentants de l'administration active : ministres, préfets, maires. Toute la justice administrative n'est pas déléguée (1).

L'évolution ne sera complète que le jour où ces attributions seront enlevées aux administrateurs qui les retiennent, pour être confiées aux tribunaux administratifs. Nous verrons d'ailleurs que la nouvelle jurisprudence du Conseil d'Etat sur le ministre-juge

(1) Il faut encore noter que, dans l'organisation du Conseil de préfecture l'administration active conserve une prédominance trop grande. C'est ainsi que le préfet, qui en est le président de droit, peut le présider en fait en matière contentieuse ; bien mieux, en cas de partage, sa voix est prépondérante (art. 4, loi du 21 juin 1865). On a fait d'autre part observer que le mode de recrutement des conseillers d'Etat et des conseillers de préfecture n'offrait pas toutes les garanties désirables sous le rapport de l'impartialité des juges administratifs, « ou bien ils sont recrutés dans l'administration active, ou bien ils aspirent à y entrer et y entrent en effet. Il est donc naturel que, recrutés dans l'administration active, ou visant à en faire partie..., d'ailleurs révocables au gré du gouvernement qui les nomme, ils soient imbus de son esprit et de ses tendances » (Jacquelin, *op. cit.*, p. 203 et 205).

tend à restreindre à des cas de plus en plus limités le domaine de la justice retenue.

Justification des tribunaux administratifs. L'organisation de tribunaux administratifs, *à côté des tribunaux judiciaires,* s'impose pour trois raisons principales :

1° C'est la conséquence directe du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative. L'indépendance nécessaire à l'administration eût été vainement proclamée si le contentieux administratif avait été confié aux tribunaux de l'ordre judiciaire (1) ;

2° Les procès ordinaires supposent un débat entre deux individus, égaux devant la loi, qui discutent sur l'existence et la portée de leurs droits respectifs. Au contraire, les litiges administratifs mettent en présence l'autorité publique d'une part, et d'autre part, un simple particulier qui proteste contre un ordre de l'autorité. Soumettre le jugement d'un pareil litige aux tribunaux judiciaires aboutirait à faire de l'autorité judiciaire une autorité hiérarchiquement supérieure à l'autorité administrative (2).

On ajoute quelquefois à ces deux raisons les considérations suivantes, moins déterminantes cependant ;

3° Les litiges relatifs aux questions administratives nécessitent des connaissances spéciales et une tournure d'esprit toute particulière qui ne s'acquièrent que par la pratique des choses de l'administration. Notamment, le juge administratif ne doit pas perdre de vue que, dans le doute, l'intérêt privé doit céder le pas à l'intérêt général. Le juge civil gardien ordinaire des intérêts privés, pourrait difficilement se placer à ce point de vue ;

4° Les débats administratifs demandent une prompte solution et doivent être soumis à une procédure simple et rapide. Il est plus facile d'obtenir ce résultat avec des tribunaux spéciaux.

D'autre part, des tribunaux administratifs, *distincts de l'administration active,* sont nécessaires pour mettre les particuliers à l'abri des abus de pouvoir de l'administration.

Critérium de la distinction des tribunaux administratifs et des tribunaux judiciaires. Le critérium est des plus simples et des plus faciles à appliquer. Tout tribunal qui relève de la Cour de cassation est un tribunal judiciaire. Est. au contraire, un tribunal administratif tout tribunal qui relève du Conseil d'Etat.

(1) Ducrocq, I, n° 256.
(2) Berthélemy, *op. cit.*, p. 845.

De l'amovibilité des juges administratifs. — A la différence des magistrats de l'ordre judiciaire, les juges administratifs sont amovibles, à l'exception des membres de la Cour des comptes.

Pendant longtemps on a considéré que cette amovibilité était indispensable pour assurer l'indépendance de l'autorité administrative. Il serait bien inutile, disait on, d'avoir affranchi l'administration de l'autorité judiciaire pour la placer sous la domination de juges administratifs inamovibles.

On avait même fait observer que cette dernière subordination serait plus dangereuse, parce que la spécialité de leur juridiction permettrait aux tribunaux administratifs de mettre plus d'esprit de suite dans leurs envahissements (1).

Dans ces dernières années un changement complet d'opinion s'est produit dans la doctrine, et la plupart des auteurs sont aujourd'hui partisans de l'inamovibilité des juges administratifs afin de garantir leur impartialité aux justiciables (2).

Division des tribunaux administratifs. — On fait pour les tribunaux administratifs des distinctions analogues à celles des tribunaux judiciaires

1° *Tribunaux de première instance et tribunaux d'appel.* — Le Conseil de préfecture est toujours tribunal de première instance.

Le ministre tantôt statue en première instance, tantôt en appel.

Le Conseil d'Etat statue, tantôt comme tribunal d'appel, tantôt comme premier et dernier degré de juridiction, tantôt comme tribunal de cassation.

Enfin, la Cour des comptes, sauf un cas, statue comme premier et dernier degré de juridiction.

2° *Tribunaux de droit commun et tribunaux d'exception.* — On entend par tribunal de droit commun celui qui est compétent pour toutes les affaires dont la connaissance ne lui a pas été enlevée par un texte spécial de loi.

Un tribunal d'exception est au contraire celui qui n'est compétent qu'en vertu d'un texte formel de loi.

En appel, le tribunal de droit commun est le Conseil d'Etat ; ce point est hors de toute controverse. Il en est autrement pour le premier degré de juridiction.

Tribunal de droit commun au 1er degré de juridiction.

(1) Aucoc, *op. cit.*, I, n° 277.
(2) Dans ce sens, Jacquelin, *op. cit.*, p. 712 ; Berthélemy, *op. cit.*

— La question de savoir quel est le tribunal de droit commun au 1er degré de juridiction est très débattue.

1re Opinion : C'est le *Conseil de préfecture*.

Cette opinion s'appuie sur l'exposé des motifs de la loi du 28 pluviôse an VIII, œuvre de Rœderer (1).

Mais elle est combattue par le texte même de la loi qui a eu soin de déterminer d'une façon détaillée les matières sur lesquelles pourrait statuer le Conseil de préfecture.

2e Opinion : C'est le *Conseil d'Etat*.

A l'appui de cette opinion, on invoque des arguments de texte et des arguments de principe.

Les arguments de texte sont tirés de la Constitution du 22 frimaire an VIII et du règlement du 5 nivôse an VIII (2) ; ces textes attribuent, dit-on, au Conseil d Etat tout le contentieux administratif, qui, jusque-là, avait appartenu aux ministres pour le 1er et le 2e degré de juridiction en vertu des lois révolutionnaires ; et la loi actuelle du 24 mai 1872 n'a fait que confirmer cette solution en déclarant dans son article 9 « que le Conseil d'Etat statue *souverainement* sur les recours en matière contentieuse administrative et sur les demandes en annulation pour excès de pouvoirs formées contre les actes des diverses autorités administratives ».

L'argument de principe est emprunté à la loi fondamentale du 28 pluviôse an VIII. Si l'on refusait de reconnaître au Conseil d'Etat le caractère de tribunal de droit commun, il faudrait avec les partisans de la 3e opinion l'accorder au ministre qui serait ainsi juge et administrateur. Or, il est contraire aux règles fondamentales établies par la loi de pluviôse an VIII, qu'un organe soit en même temps autorité active et tribunal, et qu'il y ait confusion de l'action et de la juridiction ; il en résulterait, en effet, cette conséquence fâcheuse que le juge serait à la fois juge et partie dans l'affaire. Aussi les partisans de ce système vont-ils jusqu'à

(1) Elle invoque en outre, en sa faveur, un décret en Conseil d'Etat du 6 décembre 1813 (annulant l'arrêté d'un préfet) qui porte « que les Conseils de préfecture sont institués pour prononcer sur toutes les matières contentieuses administratives ». Ce décret, dit-on, semble bien être une déclaration de principe puisqu'il a été inséré au *Bulletin des lois*. Mais on a fait remarquer avec raison qu'il ne fallait voir là qu'une solution d'espèce et rien de plus.

(2) L'arrêté du 5 nivôse an VIII est ainsi conçu : Le Conseil d'Etat prononce sur les affaires contentieuses qui étaient précédemment soumises au ministre.

refuser tout pouvoir juridictionnel aux ministres, sauf dans des cas exceptionnels (1).

Cette opinion, isolée jusqu'à ces dernières années, a pris corps et est aujourd'hui admise par la jurisprudence du Conseil d'Etat [arrêté du 24 juin 1881 (Bongard) et du 28 août 1882 (ville de Cannes)] (2).

3ᵉ Opinion : C'est le *Ministre*, chacun dans la sphère de ses attributions (3).

L'argument principal (4) sur lequel on s'appuie est le suivant : d'après la loi des 27 avril-25 mai 1791, article 17, combinée avec la Constitution du 5 fructidor an III, articles 193 et 196, tout le contentieux administratif au 1ᵉʳ et au 2ᵉ degré était confié à chaque ministre pour les affaires de son département. La Constitution du 22 frimaire an VIII et le règlement du 5 nivôse an VIII ont enlevé aux ministres le 2ᵉ degré de juridiction. Quant à la loi du 28 pluviôse an VIII, elle ne les a privés, comme 1ᵉʳ degré de juridiction, que de la connaissance des affaires limitativement déterminées par la loi. En sorte que pour toutes les autres affaires leur juridiction subsiste. Le ministre est donc bien juge de droit commun.

(1) On fait observer en outre que les actes du ministère que l'on considère comme actes de juridiction ne sont en réalité que des actes d'administration, les ministres sont des administrateurs non des juges. En effet, ces actes sont souvent accomplis par le ministre spontanément sans avoir été provoqués par une réclamation préalable des intéressés ; or, un tribunal ne peut ainsi se saisir d'office d'une affaire. D'autre part, les ministres sont invités à défendre devant le Conseil d'Etat les décisions qui y ont été portées. Or il n'est pas normal qu'un juge défende ses décisions devant la juridiction d'appel.

(2) Dans ce sens : Laferrière, *op. cit.*, p. 413. Jusque-là, le Conseil d'Etat, d'une façon constante, s'était prononcé en faveur de la 3ᵉ opinion.

(3) Ducrocq, I, nº 429 ; Aucoc, I, nº 281 ; Batbie, *Précis*, §§ 348 et suiv.

(4) On invoque encore en faveur de ce système les arguments suivants : les décisions ministérielles sont susceptibles de recours dans un délai déterminé comme de véritables jugements ; comme tels aussi elles emportent hypothèque judiciaire ; enfin si le ministre n'était pas juge de droit commun, ce serait le Conseil d'Etat, et on supprimerait ainsi le double degré de juridiction qui est de règle dans l'organisation de nos tribunaux. On a répondu : que la Constitution de l'an III n'avait pas eu pour but d'ériger chaque ministre en juge, mais d'organiser devant chacun d'eux un recours hiérarchique contre les actes de ses subordonnés ; que l'indication d'un délai pour le recours contre les décisions ministérielles ne peut avoir pour conséquence de les transformer en décisions contentieuses, qu'un semblable délai s'explique et existe pour des actes administratifs, que l'hypothèque judiciaire résulte non de la décision ministérielle, mais des contraintes administratives délivrées pour leur exécution.

C'est encore aujourd'hui l'opinion de quelques auteurs.

Il faut noter cependant que, même dans cette opinion, on reconnaît que le Conseil d'Etat est juge de droit commun, pour statuer sur les actes des ministres et du chef de l'Etat.

Caractères généraux de la procédure devant les tribunaux administratifs. — *Enumération.* — La procédure est écrite ; elle est dirigée par le tribunal ; elle est rapide et peu coûteuse.

1° *Procédure écrite.* — La procédure est écrite ; le demandeur expose ses prétentions par un mémoire, le défendeur répond de même. Il peut se faire qu'il n'y ait pas de débats oraux et publics ; car les parties peuvent ne pas se faire représenter à l'audience. Et quand il y a des débats oraux, ils ne peuvent avoir pour objet que de développer les conclusions formulées par écrit.

Il en est autrement devant les tribunaux judiciaires. Sans doute il y a un échange de pièces de procédure échangées par les avoués des deux parties avant l'audience. Mais le tribunal n'est saisi de l'affaire que par les conclusions lues à la barre et ne juge que d'après les débats oraux qui se déroulent à l'audience.

La procédure devant les tribunaux administratifs est préférable, parce qu'elle permet aux juges d'examiner l'affaire à tête reposée, sans se laisser impressionner par des arguments de la dernière heure ou par des incidents d'audience qui peuvent surprendre la partie adverse et lui enlever les moyens d'une réplique satisfaisante.

2° *Procédure dirigée par le tribunal.* — C'est la procédure par requête au tribunal, qui la transmet au défendeur. Ce dernier adresse son mémoire en réponse au tribunal qui le fait parvenir au demandeur. Au contraire, la procédure devant les tribunaux judiciaires est faite par les avoués des parties en dehors du tribunal. L'avoué du demandeur assigne le défendeur devant le tribunal en lui exposant l'objet de la demande et ses prétentions ; l'avoué constitué par le défendeur répond ; celui du demandeur réplique ; puis l'affaire est mise au rôle du tribunal ; à l'audience les conclusions sont lues, les plaidoiries ont lieu.

La procédure administrative est supérieure encore sur ce point ; parce qu'elle évite les abus de la chicane que les avoués ont intérêt à développer.

3° *Procédure rapide et économique.* — Ce caractère est une conséquence du précédent et constitue une supériorité de plus en faveur de la juridiction administrative.

Tableau des Tribunaux administratifs (1).

1° Tribunaux de droit commun.
    Conseil d'Etat
2° Tribunaux d'exception.
    1° *Avec généralité d'attributions* :
        Ministre.
        Conseil de préfecture.
    2° *Avec des attributions spéciales* :
        Cour des comptes.
        Conseil de révision.
        Conseils de l Instruction publique (Commission municipale scolaire, Conseil départemental, Conseil académique, Conseil supérieur).
        Commission de plus-value.
        Conseils du contentieux des colonies.

Division de la section. — Nous diviserons la section en quatre chapitres :

Chapitre Ier. — Du Ministre juge.
Chapitre II. — Du Conseil d'Etat.
Chapitre III. — Du Conseil de préfecture.
Chapitre IV. — De la Cour des comptes.

CHAPITRE PREMIER. — DU MINISTRE COMME JUGE ADMINISTRATIF.

1° Quels sont les actes du ministre qui constituent de véritables actes de juridiction ? — Cette question est très controversée.

1re Opinion : Tous les actes du ministre (actes de commandement, actes de gestion de la fortune publique, actes de contrôle et de surveillance qu'il exerce en tant que supérieur hiérarchique sur les autorités placées sous ses ordres), qui peuvent être attaqués *directement devant le Conseil d'Etat* constituent de véritables actes de juridiction.

(1) Certains auteurs citent encore : les préfets, les sous-préfets et les maires comme ayant des attributions contentieuses ; mais elles sont tellement peu importantes qu'on peut les négliger (Jacquelin, *op. cit.*, p. 197).

Le ministre statue comme premier degré, le Conseil d'Etat comme second degré de juridiction.

En conséquence, le ministre statue comme juge dans les matières suivantes :

1° Marchés de fournitures au nom de l'Etat pour tout ce qui concerne leur passation, leur interprétation et leur exécution ;

2° Liquidation des dettes de l'Etat :

3° Liquidation des pensions civiles et militaires ;

4° Décision du ministre des finances sur les demandes en décharge de responsabilité des trésoriers-payeurs généraux pour la gestion des percepteurs ;

5° Décision du ministre sur un recours formé contre une décision même non contentieuse du préfet.

2e Opinion : Ne sont de véritables actes de juridiction que les décisions que le ministre rend *dans un débat* entre deux parties, sur une matière comprise dans le contentieux administratif.

D'après cette opinion, le pouvoir de juridiction du ministre s'exerce en trois cas ;

1° A l'occasion de toute affaire *contentieuse* qui n'a pas été attribuée à un autre tribunal ;

2° A l'occasion de toute affaire *contentieuse* placée par un texte de loi dans la juridiction du ministre ;

3° A l'occasion d'un recours exercé contre une *décision contentieuse* du préfet.

En dehors de ces trois cas, le ministre agit non comme juge, mais comme administrateur (1).

3e Opinion : Enfin d'après quelques auteurs (2), dont la manière de voir est partagée par la jurisprudence la plus récente du Conseil d'Etat, les ministres ne seraient juges que dans des cas exceptionnels, pour statuer sur le contentieux de certaines élections (3) :

Le ministre de l'agriculture, pour les élections aux chambres consultatives d'agriculture (décret du 22 janvier 1872) ;

Le ministre de l'instruction publique, pour les élections des membres du Conseil supérieur de l'Instruction publique (décret du 16 mars 1880) ;

(1) Ducrocq, I, nos 430 à 436.

(2) En ce sens, Laferrière, I, 414 ; Hauriou, *op. cit.*, n° 590.

(3) Le contentieux électoral des chambres de commerce a été enlevé au ministre du commerce et attribué au Conseil de préfecture par la loi du 19 février 1908 (art. 7). C'est une nouvelle restriction à la justice retenue.

Le ministre des travaux publics pour les élections des syndics des associations syndicales autorisées ou forcées.

Le ministre de la Guerre ou de la Marine, pour les contestations relatives aux opérations électorales et à certaines décisions dans les Sociétés de secours mutuels des armées de terre et de mer (Loi du 5 décembre 1908, art. 2).

2° Procédure à suivre devant le ministre juge. — La procédure est écrite ; elle a lieu dans les bureaux du ministre compétent. Elle est réglée par le décret du 2 novembre 1864, qui a voulu augmenter les garanties des parties en cause.

Le ministre doit rendre une décision spéciale sur chaque affaire ; elle doit être motivée. Elle est notifiée administrativement aux parties intéressées

Lorsque les ministres statuent sur des recours dirigés contre les décisions d autorités qui leur sont subordonnées leur décision doit intervenir dans un délai de quatre mois à partir de la réception de la réclamation au ministère, laquelle est constatée par un récépissé délivré aux parties. Si des pièces sont produites ultérieurement par le réclamant, le délai ne court qu'à dater de la réception de ces pièces. Après l'expiration de ce délai. s'il n'est intervenu aucune décision, les parties peuvent considérer leur réclamation comme rejetée et se pourvoir devant le Conseil d'Etat (art. 5, 6 et 7).

3° Recours contre les décisions du ministre. — a) *Appel* : Les décisions du ministre peuvent être attaquées en appel devant le Conseil d'Etat. Il doit être mis en cause et il peut conclure pour défendre ses décisions.

Le délai pour le recours est de *deux* mois, qui courent à partir de la notification de la décision ministérielle : sauf dans le cas prévu *in fine* dans le paragraphe précédent, auquel cas le délai d'appel court à l expiration du délai de quatre mois.

b) *Opposition* : L'opposition devant le ministre est recevable contre les jugements par défaut jusqu'à l'exécution.

c) *Tierce opposition* : Les tiers lésés par la décision du ministre peuvent former tierce opposition devant le ministre.

CHAPITRE II. — DU CONSEIL D'ÉTAT COMME TRIBUNAL ADMINISTRATIF.

Pouvoir propre du Conseil d'Etat en matière contentieuse. — Tandis qu'en matière législative et en matière admi-

nistrative le Conseil d'Etat n'a que des attributions purement consultatives, en matière contentieuse, le Conseil d'Etat a un pouvoir propre de décision depuis la loi du 24 mai 1872. Antérieurement à cette loi, ce pouvoir propre lui avait appartenu sous la République de 1848, en vertu de la loi organique du 3 mars 1849.

Mais sous tous les autres régimes qui se sont succédé en France (sous la Constitution de l'an VIII, sous le premier Empire, sous la Restauration et la Monarchie de 1830 et sous le second Empire), le Conseil d'Etat, même au contentieux, n'avait qu'un pouvoir de consultation ; il préparait le décret que le gouvernement rendait.

Le gouvernement avait d'ailleurs la faculté de rendre un décret contraire à l'avis du Conseil d'Etat. Cependant, la loi du 19 juillet 1845 avait subordonné l'exercice de ce pouvoir à la condition que le décret serait rendu en Conseil des ministres, qu'il serait *motivé* et inséré au *Moniteur* et au *Bulletin des Lois*.

Division de la matière. — Nous diviserons la matière de la manière suivante :

I. Organisation et mode de délibérer du Conseil d'Etat statuant au contentieux ;

II. Attributions ;

III. Formes de procédure.

§ 1er. — Organisation et mode de delibérer du Conseil d'Etat statuant au contentieux.

1° **Historique de la matière.** — On peut diviser cet historique en cinq périodes.

1° *De l'an VIII à* 1831. — Les affaires contentieuses sont toutes soumises à l'assemblée générale du Conseil d'Etat, comprenant depuis l'ordonnance du 13 août 1815, outre les conseillers en service ordinaire, des conseillers en service extraordinaire, les ministres et les membres du Conseil qui avaient concouru, dans les comités ou les ministères, à la préparation des décisions attaquées.

L'instruction de l'affaire et le rapport à l'assemblée générale étaient confiés, à partir des décrets des 11 juin et 21 juillet 1806, à une *commission du contentieux* présidée par le ministre de la justice, dans laquelle entraient seulement des maîtres des requêtes et des auditeurs, et pas de conseillers d'Etat.

2° *De* 1831 *à* 1849. — Deux ordonnances du 2 février et du 12 mars 1831 introduisent des réformes importantes :

1° Les affaires contentieuses sont toujours délibérées par l'assemblée générale du Conseil d'Etat, mais elle ne comprend désormais, ni

les conseillers en *service extraordinaire*, ni les conseillers en service ordinaire qui ont *délibéré* sur les décisions attaquées ;

2° L'instruction est dirigée par le comité du contentieux, appelé *comité de justice administrative*, composé, depuis l'ordonnance du 18 septembre 1839, de conseillers en service ordinaire, de maîtres des requêtes et d'auditeurs, sous la présidence du vice-président du Conseil d'Etat ;

3° Les séances du Conseil d'Etat délibérant au contentieux sont *publiques* ; les parties peuvent faire présenter *des observations orales* par des avocats au Conseil d'Etat ; enfin le *ministère public* composé de trois maîtres des requêtes, commissaires du roi, est institué à l'effet de conclure dans toutes les affaires contentieuses.

La loi organique du 19 juillet 1845 consacre législativement toutes ces réformes. De plus, nous l'avons vu (1), pour donner plus de garanties aux parties, elle subordonne à certaines conditions le droit pour le Gouvernement de rendre une ordonnance, au contentieux, contraire à l'avis du Conseil d'Etat

3° *De* 1849 *à* 1852. — La loi du 3 mars 1849 établit deux réformes importantes :

a) Elle confère au Conseil d'Etat un *pouvoir propre* de décision en matière contentieuse (2) ;

b) Elle enlève la connaissance des affaires contentieuses à l'assemblée générale du Conseil d'Etat et l'attribue à la *section du contentieux*, composée de neuf conseillers d'Etat, siégeant en audience publique et statuant sur le rapport d'un de ses membres, après les plaidoiries des avocats et les conclusions du ministère public.

La garantie résultant de la double délibération, d'abord dans la section, puis en assemblée générale, était supprimée ; d'autre part, la section du contentieux, de simple juridiction d'instruction, était érigée en tribunal.

4° *De* 1852 *à* 1870. — Le décret organique du 25 janvier 1852 supprime les réformes introduites sous la République de 1848, mais laisse subsister celles de la monarchie de juillet : *publicité des séances*, *plaidoiries* des avocats, *conclusions* du ministère public.

Deux innovations importantes lui sont dues :

1° La création de *l'assemblée spéciale* du Conseil d'Etat *délibérant au contentieux*, composée de la section du contentieux et de deux membres délégués par chacune des sections administratives. En cas de partage, le président avait voix prépondérante ;

2° Le partage de juridiction entre l'assemblée spéciale du contentieux et la section du contentieux.

Pour les affaires où des avocats étaient constitués, la section du contentieux était chargée de l'instruction, et c'était l'assemblée spéciale du contentieux qui délibérait.

(1) V. *suprà*, p. 449.
(2) V. *suprà*, p. 449.

Pour les affaires où il n'y avait pas constitution d'avocat, c'était la section du contentieux elle-même qui délibérait : mais l'affaire était de droit renvoyée devant l'assemblée spéciale du contentieux, lorsqu'un membre de la section ou le ministère public demandait le renvoi.

5° *De* 1870 *à* 1872. — On sait (1) que, pendant cette période, le Conseil d'Etat fut remplacé par une commission provisoire. Le jugement des affaires contentieuses était partagé entre la section du contentieux et la commission tout entière, siégeant comme assemblée du contentieux, suivant la distinction établie par la législation de 1852.

2° **Législation actuelle : loi du 24 mai 1872 : organisation et mode de délibérer en matière ordinaire** — *En principe*, les affaires contentieuses sont jugées dans une assemblée du Conseil d'Etat distincte des assemblées de section et de l'assemblée générale, et qu'on appelle l'*assemblée du Conseil d'Etat délibérant au contentieux*.

Le rôle de la section du contentieux se borne à préparer la solution des affaires, en dirigeant l'instruction et en faisant le rapport à l'assemblée du contentieux.

Par exception, dans certaines affaires, la section du contentieux prépare l'instruction et juge elle-même le litige.

Ces affaires sont celles pour lesquelles la loi dispense les parties de la constitution d'un avocat. Il en est ainsi pour (2) huit classes d'affaires. Cependant si les parties constituent un avocat ou si un membre de la section ou le ministère public demande le renvoi à l'assemblée spéciale du contentieux, la section du contentieux ne peut plus statuer ; elle doit se borner à l'instruction de l'affaire qui sera jugée par l'assemblée du contentieux.

Dans la pratique, à raison du droit de renvoi, la section du contentieux ne juge que les recours en matière de contributions directes et de taxes assimilées et d'élections qui forment le petit contentieux. Nous ferons connaître plus loin les modifications apportées sur ce point, par la loi du 26 octobre 1888.

(1) V. *suprà*, en note.

(2) Ces affaires sont : 1° recours en matière de contributions directes et taxes assimilées ;

2° Recours en matière d'élections des Conseils généraux, d'arrondissement ou municipaux ;

3° Recours appartenant aux membres des Conseils déclarés démissionnaires d'office pour refus de remplir leurs fonctions ;

4° Recours pour incompétence ou excès de pouvoir ;

5° Recours en matière de contravention de grande voirie ;

6° Recours pour liquidation de pensions ou refus de liquidation.

D'autre part, il est de jurisprudence constante que les recours en matière de pension, en matière de contravention de grande voirie, de démission d'office, et les recours pour incompétence ou excès de pouvoir doivent être de droit déférés à l'assemblée du contentieux bien qu'ils soient dispensés de la constitution d'avocat.

Composition de l'assemblée du Conseil d'Etat délibérant au contentieux. — L'assemblée du Conseil d'Etat délibérant au contentieux se compose :

1° De tous les membres de la section du contentieux ; soit huit membres en y comprenant le président de la section ;

2° De huit conseillers d'Etat en service ordinaire (2) pris au nombre de deux dans chaque section administrative ; la durée de la délégation est en pratique de trois ans ; elle peut être renouvelée indéfiniment ;

3° Du vice-président du Conseil d'Etat, comme président. A son défaut l'assemblée est présidée par le président de la section du contentieux (Loi du 1er août 1874, art. 1er).

A défaut du vice-président du Conseil d'Etat et du président de la section du contentieux, la présidence appartient au président de section ou au conseiller d'Etat, quelle que soit la section dont il fait partie, qui est le premier inscrit dans l'ordre du tableau (décision de l'assemblée du contentieux du 11 juin 1883).

A la différence de l'assemblée générale, l'assemblée du Conseil d'Etat délibérant au contentieux ne peut pas être présidée par le ministre de la justice.

Les débats devant l'assemblée du contentieux ont lieu en *audience publique*. Les parties sont représentées par des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

Le ministère public est représenté par des maîtres des requêtes nommés par décrets du Président de la République et qui remplissent les fonctions de commissaires du gouvernement auprès de l'assemblée du contentieux. et auprès de la section du contentieux. L'assemblée du contentieux ne peut délibérer qu'en nombre impair : lorsqu'ils se trouvent en nombre pair, le dernier conseiller dans l'ordre du tableau doit s'abstenir. Elle ne peut délibérer valablement que si *neuf* membres au moins ayant voix délibérative, sont présents. En cas d'absence ou d'empêchement

(1) Ou présidents de section, indifféremment. Ces huit membres sont désignés par le vice président du Conseil d'Etat délibérant avec les présidents de section (Loi de 1872, art. 17).

d'un ou plusieurs conseillers d'Etat, ils sont remplacés par d autres conseillers d Etat dans l ordre du tableau.

Composition de la section du contentieux. — Différences avec les sections administratives — Comparée aux autres sections administratives, la section du contentieux présente de nombreuses différences :

1° Elle est divisée en deux sous-sections qui ont les mêmes pouvoirs que la section elle-même (art. 24, § 2, loi du 13 avril 1900) ;

2° Elle ne correspond pas comme elles à un ministère ;

3° Elle est composée de sept conseillers d'Etat, tandis que les sections administratives n'en comprennent que cinq ;

De douze maîtres des requêtes au lieu de cinq ;

De quatre auditeurs de 1re classe au lieu de deux ;

De dix auditeurs de 2e classe au lieu de quatre ;

4° Parmi les douze maîtres des requêtes de la section du contentieux, quatre au moins, six au plus, ont le titre de commissaires du gouvernement et font fonction de ministère public. Quatre auditeurs de 1re classe sont commissaires suppléants. — Rien de semblable ne se rencontre dans les autres sections ;

5° Elle ne comprend pas de conseillers d'Etat en service extraordinaire, ni de conseillers d'Etat en service ordinaire pourvus temporairement de fonctions publiques ;

6° Elle ne peut être présidée par le ministre de la justice ;

7° Elle entre tout entière dans la composition de l'assemblée du Conseil d'Etat délibérant au contentieux ; tandis que chaque section administrative n'y est représentée que par deux de ses membres ;

8° Tandis que les sections administratives ne peuvent délibérer valablement que si *trois* conseillers en service ordinaire sont présents, pour la section du contentieux il faut la présence de cinq conseillers, y compris le président ;

9° La section du contentieux est la seule dans laquelle le président n'ait pas voix prépondérante au cas de partage ;

10° Les sections administratives ne statuent jamais après plaidoirie d'avocats, ni en audience publique. Au contraire, en matière d'élections, de contributions directes et taxes assimilées, d'après la loi du 26 octobre 1888, la section du contentieux peut statuer en audience publique dans les affaires dans lesquelles il y a constitution d'avocat.

Division en sous-sections. — Pour assurer le jugement ra-

pide des affaires contentieuses, la section du contentieux est divisée en deux sous-sections composées : l'une du président de la section et de trois conseillers ; l'autre de quatre conseillers, dont l'un fait fonction de président.

Les attributions de chaque sous-section sont les mêmes que celles de l'ancienne section du contentieux ; c'est-à-dire qu'elle instruit les affaires qui doivent être jugées par l'assemblée du contentieux et juge les pourvois en matière d'élections, de contributions directes et de taxes assimilées.

Si l'affaire est particulièrement délicate ou importante, un conseiller peut demander son renvoi à la section du contentieux tout entière qui en sera de droit saisie (Décret du 16 juillet 1900).

Les sous-sections ne peuvent délibérer que si trois conseillers au moins sont présents. Si les membres de la section ou de la sous-section ayant voix délibérative se trouvent en nombre pair, le plus ancien des maîtres des requêtes présents est appelé à délibérer (art. 7, décret de 1900).

De la section temporaire du contentieux. — Dans le même but de rapidité, une loi du 26 septembre 1888 avait déjà autorisé le gouvernement à instituer par décret en Conseil d'Etat une section temporaire du contentieux pour juger les affaires d'élections et de contributions directes toutes les fois que les besoins du service l'exigeraient

La loi du 17 juillet 1900 a décidé que la section temporaire serait désormais composée d'un président de section et de huit conseillers d'Etat pris dans les différentes sections du Conseil auxquelles ils continueront d'appartenir. Elle pourra être divisée en deux sous-sections qui auront les mêmes pouvoirs que la section elle-même.

La section du contentieux et la section temporaire ainsi que leurs sous-sections tiennent des séances publiques, lorsqu'il y a constitution d'avocat ; des séances fermées, quand il n'y a pas d'avocat constitué (Décret du 4 août 1900).

Le renvoi d'une affaire à l'assemblée spéciale du contentieux a lieu de droit quand il est demandé par un membre de la section ou par le commissaire du gouvernement.

§ 2. — Attributions du Conseil d'Etat en matière contentieuse.

Division. — Les attributions du Conseil d'Etat en matière contentieuse sont de trois sortes :

1° Il est tribunal d'appel ;
2° Il est tribunal de premier et dernier ressort ;
3° Il est tribunal de cassation

1° **Attributions du Conseil d'Etat comme tribunal d'appel.** — Nous avons dit que le Conseil d'Etat était le tribunal d'appel de droit commun en matière administrative.

En cette qualité, il connaît de tous les recours formés contre les décisions contentieuses non rendues en dernier ressort ; telles que les arrêtés des Conseils de préfecture, des ministres, des Conseils du contentieux des colonies et de certains juridictions spéciales.

2° **Attributions du Conseil d'Etat comme tribunal de premier et de dernier ressort.** — L'étendue des attributions du Conseil d'Etat comme tribunal de premier et de dernier ressort est différente suivant l'opinion que l'on adopte sur la question de savoir quel est le tribunal de droit commun au 1er degré.

Pour ceux qui admettent que le Conseil d'Etat est le tribunal de droit commun, sa compétence s'étend à toutes les matières qui n'ont pas été attribuées à un autre tribunal par un texte formel de loi.

Pour ceux, au contraire, qui ne voient dans le Conseil d'Etat qu'un tribunal d'exception, il ne pourrait connaître que des affaires pour lesquelles une loi lui a conféré compétence. Ce sont par exemple :

1° Les recours pour incompétence ou excès de pouvoir contre un acte de l'administration active ou délibérante ;

2° Les recours contre les décisions non contentieuses des ministres ;

3° Les recours en interprétation des décrets du chef de l'Etat ayant le caractère d'actes administratifs ;

4° Le contentieux des élections au Conseil général (loi du 31 juillet 1875) ;

5° Les recours contre les arrêtés des préfets refusant l'ouverture d'un établissement insalubre de 1re ou de 2e classe (décret du 15 octobre 1820, art. 7).

3° **Attributions du Conseil d'Etat comme tribunal de cassation.** — En cette troisième qualité, le Conseil d'Etat connaît :

1° Des recours formés pour *violation ou fausse interprétation de la loi* contre les décisions contentieuses rendues en dernier ressort par certains tribunaux déterminés par un texte formel de loi.

Il en est ainsi pour les arrêts de la Cour des comptes (loi du 16 septembre 1807, art. 17), et pour les décisions des Conseils de revision (loi du 15 juillet 1889 sur le recrutement, art. 32);

2° Des recours pour incompétence ou excès de pouvoir formés contre les décisions contentieuses émanant des tribunaux administratifs statuant en dernier ressort;

3° Des conflits de juridiction qui peuvent s'élever entre deux tribunaux administratifs.

Qui a qualité pour former le pourvoi en cassation? — Du pourvoi dans l'intérêt de la loi. — Le pourvoi en cassation peut être formé devant le Conseil d'Etat par les parties intéressées.

Mais, en outre, chaque ministre a le droit, pour les affaires qui concernent son département, de former un pourvoi dans l'intérêt de la loi, dont le but est de faire redresser, au point de vue doctrinal, une erreur de droit commise par un tribunal administratif. On sait qu'un droit analogue appartient, dans l'ordre judiciaire, au ministre de la justice et au procureur général près la Cour de cassation.

Ce recours ne peut ni nuire ni profiter aux parties.

Ressemblances et différences entre le recours pour excès de pouvoir et le recours en cassation. — Le recours pour excès de pouvoir et le recours en cassation se *ressemblent* en trois points :

1° Ils sont portés devant la même juridiction, le Conseil d'Etat;

2° Ils ne confèrent au tribunal que le pouvoir d'annuler;

3° Ils sont formés sans frais.

Mais il y a entre eux des *différences* importantes :

1° Le recours pour excès de pouvoir s'applique aux actes d'administration, le recours en cassation aux actes de juridiction;

2° Le recours pour excès de pouvoir est admis par la jurisprudence dans le cas de violation de la loi; tandis que, pour le recours en cassation, la violation de la loi n'est un cas d'ouverture du pourvoi que si un texte formel l'admet, comme pour les arrêts de la Cour des comptes ou les décisions du Conseil de revision;

3° En cas de recours pour excès de pouvoir, le Conseil d'Etat se borne à annuler l'acte attaqué, mais l'administrateur est libre de refaire l'acte ou de ne pas le reprendre, au contraire, au cas de pourvoi en cassation, le Conseil d'Etat renvoie devant un tribunal de même ordre qui est obligé de rendre un nouveau jugement, en se conformant à la décision du Conseil d'Etat (1);

(1) Dans le cas où il s'en écarterait on pourrait former un nouveau pour-

4° En cas de recours pour excès de pouvoir, la sentence d'annulation produit des effets *erga omnes* tandis que la décision du Conseil d'Etat sur un pourvoi en cassation est soumise à la règle de l'autorité de la chose jugée.

§ 3. — Formes de procédure.

Textes sur la matière. — Les textes qui règlent les formes de procédure sont : les décrets du 22 juillet 1806 et du 20 novembre 1864, la loi du 24 mai 1872 (art. 15 à 24) et le décret réglementaire du 2 août 1879 (art. 19 à 25).

Délai pour le recours et effets du recours. — Antérieurement à la loi du 13 avril 1900, le délai du recours au Conseil d'Etat était de trois mois en principe, à partir de la notification de la décision attaquée. La loi du 13 avril 1900, voulant alléger la besogne du Conseil d'Etat, a décidé que le délai du recours serait réduit à deux mois dans tous les cas où il n'était pas fixé à un autre délai par un texte particulier (art. 24).

Le recours au Conseil d'Etat est *évolutif*, mais n'est pas *suspensif* de l'exécution. Cependant le Conseil d'Etat peut ordonner qu'il sera sursis à l'exécution.

Caractères de la procédure. —La procédure devant le Conseil d'Etat, comme devant les autres juridictions administratives diffère de la procédure devant les tribunaux judiciaires, par les caractères suivants : elle est dirigée par le tribunal lui-même et non par les parties ou leurs représentants, elle est essentiellement écrite au lieu d'être orale, peu compliquée, peu coûteuse.

Marche de la procédure ordinaire. — Voici les diverses phases par lesquelles passe la procédure ordinaire :

1° Le recours au Conseil d'Etat est introduit sous forme de *requête* adressée aux membres du Conseil par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et déposée au secrétariat général du Conseil d'Etat.

Dans certaines matières exceptionnelles, la loi dispense les parties du ministère d'un avocat ; dans ce cas, la requête est présentée par les parties elles-mêmes avec leur signature dûment légalisée.

On voit qu'à la différence de ce qui se passe dans la procédure

voi devant le Conseil d'Etat qui casserait la nouvelle décision pour violation de la chose jugée (C. d'Etat, 8 juillet 1904. D. 1906.3.33).

devant les tribunaux judiciaires, le demandeur s'adresse d'abord au tribunal avant d'avoir donné connaissance de l'affaire au défendeur.

2° La requête est communiquée par le secrétaire général du Conseil d'Etat au président de la section du contentieux.

3° Le président de la section du contentieux rend *une ordonnance de soit communiqué*, qui permet au demandeur d'assigner le défendeur ; en même temps, il nomme un rapporteur pour l'affaire.

4° Notification est faite, au nom du demandeur, par les soins de son avocat, au défendeur : 1° de la requête introductive d'instance ; 2° de l'ordonnance de soit communiqué.

Cette notification doit être faite dans les deux mois qui suivent le jour où l'ordonnance a été rendue, sous peine de déchéance.

5° Dans les quinze jours à partir de cette notification, le défendeur doit constituer avocat et adresser par son ministère au demandeur une *requête ou mémoire en défense*.

6° Le dossier est communiqué au ministre au département duquel ressort l'affaire dont il s'agit ; il donne son avis.

7° L'affaire est examinée par la section du contentieux qui peut ordonner toutes les mesures d'instruction qu'elle juge convenables (enquête, expertise, etc., etc.)

La période d'instruction terminée, le rapporteur qui a été désigné et qui, suivant l'importance de l'affaire, est un conseiller, un maître des requêtes ou un auditeur, donne lecture de son rapport à la section du contentieux : ce rapport se termine par la position des questions de fait et de droit que soulève l'affaire, et par un *projet de décision* qui est arrêté par la section du contentieux, contradictoirement avec son rapporteur.

Le dossier est transmis au commissaire du gouvernement.

8° L'affaire vient à l'audience publique de l'assemblée du Conseil d'Etat statuant au contentieux.

Après la lecture du rapport, les plaidoiries ont lieu, puis les conclusions du commissaire du gouvernement. Un point important à noter est que les avocats ne peuvent produire aucune pièce nouvelle qui n'a pas été soumise à la section du contentieux, ou poser des conclusions différentes de celles qui ont été prises devant elle

Les débats terminés, l'assemblée du contentieux rend son arrêt.

Règles particulières lorsqu'un ministre est demandeur ou défendeur. — Lorsqu'un ministre est demandeur, le recours

est introduit par un rapport ou une simple lettre qu'il adresse au président de la section du contentieux. Il n'y a pas d'ordonnance de soit communiqué ; le défendeur est prévenu par lettre.

Lorsqu'un ministre est défendeur, il n'y a pas non plus d'ordonnance de soit communiqué. Le secrétaire général envoie au ministre la requête et les pièces.

Formes des arrêts. — Comme les décisions émanant des tribunaux judiciaires, les arrêts du Conseil d'Etat comprennent trois parties :

1° Les qualités qu'on appelle *visas*, contenant les conclusions des parties, les pièces du dossier, et relatant les textes de lois. Cette partie de l'arrêt est rédigée par le rapporteur et soumise à la section du contentieux ;

2° Les motifs ;

3° Le dispositif.

L'arrêt est signé sur la minute par le président, le rapporteur et le secrétaire du contentieux.

Des expéditions sont délivrées par le secrétaire.

Effets des arrêts du Conseil d'Etat. — Les jugements des tribunaux judiciaires produisent trois effets :

1° Autorité de chose jugée ;

2° Force exécutoire ;

3° Hypothèque judiciaire sur tous les immeubles de la partie condamnée.

Les arrêts du Conseil d'Etat produisent, dans tous les cas, autorité de chose jugée, en ce sens qu'on ne peut remettre en question l'affaire sur laquelle il a tranché définitivement.

Pour la force exécutoire et pour l'hypothèque, qui n'en est que le corollaire, il faut distinguer :

1° *Arrêt prononçant une condamnation contre un particulier.* — Lorsque l'arrêt du Conseil d'Etat emporte condamnation contre un particulier à une somme d'argent envers l'administration, cet arrêt emporte sans nul doute force exécutoire et hypothèque judiciaire.

Son exécution peut être obtenue par les moyens de droit commun (saisie-arrêt, saisie exécution), ou par des modes propres à l'administration (saisie administrative des cautionnements).

2° *Arrêt prononçant une condamnation soit contre l'Etat, soit contre le département ou la commune.* — Dans ce cas l'arrêt ne produit pas force exécutoire ni hypothèque judiciaire : la partie au profit de laquelle il a été rendu ne peut le mettre à exécution par

les voies de droit commun, mais par la voie administrative, en obtenant de l'ordonnateur une ordonnance ou un mandat de paiement.

Il y a cependant cette différence, entre l'Etat d'une part, et le département et la commune d autre part, que l'exécution de l'arrêt par l'Etat ne peut être forcée : elle est toujours *volontaire*. Tandis qu'elle peut être forcée à l'égard du département ou de la commune, soit par voie d'*inscription d'office* à leur budget du montant de leur condamnation, soit dans la *vente autorisée* par décret des meubles ou immeubles de la commune.

Dépens. — La règle posée par l'article 30 du Code de procédure d'après laquelle la partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'applique ici. Par exception, jusqu'en 1864, il était de jurisprudence constante que l'Etat ne devait pas encourir la condamnation aux dépens. Le decret réglementaire du 2 novembre 1864 a fait disparaître cette exception favorable à l'Etat, dans trois cas, dans les contestations où l'administration agit comme représentant le domaine de l'Etat, dans celles qui sont relatives aux marchés de fournitures et à l'exécution des travaux publics, aux cas prévus par l'article 4, § 4, de la loi du 28 pluviôse an VIII.

Voies de recours contre les arrêts du Conseil d'Etat. — Les arrêts du Conseil d'Etat sont susceptibles de trois voies de recours : l'opposition, la tierce opposition, la révision.

1° *Opposition* — L'opposition est ouverte contre les arrêts rendus par défaut L'opposition n'est pas suspensive.

Le délai pour former opposition est de deux mois depuis la notification de l'arrêt.

2° *Tierce opposition.* — La tierce opposition est un recours ouvert aux tiers étrangers à l'instance qui, en fait, se trouveraient lésés par un arrêt du Conseil d'Etat (1)

3° *Recours en révision ou requête civile.* — Ce recours extraordinaire est ouvert dans trois cas :

1° Lorsque la décision a été rendue sur pièces fausses ;

2° Lorsqu'une partie a été condamnée faute de représenter une pièce décisive retenue par son adversaire (ces deux premiers cas étaient prévus par le décret de 1806. art. 32) ;

3° Lorsque les règles relatives à la composition de la section et

1) C'est ce qui peut arriver au cas où un arrêt du Conseil d'Etat réforme l'arrêté du préfet qui refuse d'autoriser un établissement insalubre ou dangereux. Les tiers intéressés au maintien de l'arrêté de refus peuvent former tierce opposition à l'arrêt du Conseil d'Etat.

de l'assemblée du contentieux, au rapport sur les affaires contentieuses, à la publicité de l'audience, au mode de délibération et à la forme des décisions du Conseil n'ont pas été observées (art. 15 à 22, loi de 1872).

Le délai du recours est de deux mois.

CHAPITRE III. — DU CONSEIL DE PRÉFECTURE COMME TRIBUNAL ADMINISTRATIF.

Pouvoir propre du Conseil de préfecture en matière contentieuse. Tandis qu'en matière purement administrative le Conseil de préfecture n'a que des attributions consultatives, en matière contentieuse, il a un *pouvoir propre* de décision ; il constitue un tribunal administratif rendant des arrêtés qui sont de véritables jugements.

Ce pouvoir propre lui a appartenu dès sa création, à la différence du Conseil d'Etat qui, nous l'avons vu, n'a été investi d'un pouvoir propre d'une façon définitive, que depuis la loi de 1872.

Division de la matière Nous ne revenons pas sur l'origine ni sur l'organisation du Conseil de préfecture ; nous étudierons :

1° Ses attributions

2° Les règles générales de la procédure.

§ 1er. — Attributions.

Caractère général de la juridiction du Conseil de préfecture. — La juridiction du Conseil de préfecture se caractérise par les traits suivants :

1° C'est une juridiction d'exception ou *d'attribution*, en ce sens qu'elle n'existe qu'en vertu d'un texte de loi ;

2° Elle est toujours en première instance, quelque minime que soit la valeur du litige ;

3° Elle s'étend sur tout le département ;

4° Elle est territoriale en ce sens qu'elle est déterminée non par le domicile du défendeur comme c'est la règle en matière civile, mais par le lieu où s'est passé le fait qui a donné naissance au procès.

Division des attributions du Conseil de préfecture. — On peut les diviser en deux grandes catégories :

1° Celles qui résultent de la loi organique du 28 pluviôse an VIII ;

2° Celles qui résultent de nombreuses lois postérieures Nous avons parlé de ces dernières dans le cours de cet ouvrage, nous n'y revenons pas ; nous devrons au contraire consacrer des développements à la première catégorie.

Attributions du Conseil de préfecture résultant de la loi organique du 28 pluviôse an VIII. — Ces attributions sont au nombre de quatre :

A Travaux publics ;

B. Grande voirie ;

C Domaines nationaux ;

D. Impôts directs.

Nous avons parlé de la compétence du Conseil de préfecture pour les travaux publics, la grande voirie et les impôts directs, à l'occasion de chacune de ces matières. Il nous faut dire un mot de sa compétence pour le domaine national.

Domaine national — D'après l'article 4, § 7 de la loi du 28 pluviôse an VIII, le Conseil de préfecture prononce sur le contentieux des domaines nationaux.

La jurisprudence constante des tribunaux administratifs entend par domaines nationaux, non pas seulement les biens acquis par l'Etat sous la période révolutionnaire et revendus par lui aux particuliers, mais, d'une façon générale, tous les biens du domaine de l Etat

D après cette jurisprudence, le Conseil de préfecture est compétent pour statuer :

1° Sur l interprétation et l'exécution des actes de vente consentis par l Etat aux particuliers des biens de son domaine, soit au cours de la période révolutionnaire, soit postérieurement.

2° Sur les réclamations exercées contre l Etat par les tiers ayant des droits réels sur les biens nationaux acquis par l Etat au cours de la période révolutionnaire et revendus à des particuliers.

Cette compétence du Conseil de préfecture est une dérogation aux principes du contentieux administratif (1) Nous savons en

(1) Cette dérogation a été inspirée par une pensée politique : les juges civils, non associés par la nature de leurs fonctions aux vues du Gouvernement, et jouissant d'une indépendance plus grande, auraient pu porter atteinte à l'inviolabilité de la vente des biens nationaux On a aussi justifié cette solution en disant que les ventes réalisées par l'Etat des domaines nationaux pendant la Révolution n'étaient pas de simples actes de gestion, mais bien des actes de puissance publique exécutés par l'Etat, en vertu de sa souveraineté. Berthélemy, *op. cit.*, p. 26.

effet, que, par leur nature, les actes de gestion passés par l'administration rentrent dans la juridiction des tribunaux judiciaires.

En conséquence, il faut décider que toutes les contestations autres que celles que nous avons indiquées, sont de la compétence des tribunaux judiciaires.

A titre d'exemple, nous pouvons citer : les achats faits par l'Etat aux particuliers et les baux consentis par l'Etat sur les biens de son domaine, etc., etc.

Attributions résultant de lois postérieures. — Il nous suffira de rappeler que le Conseil de préfecture est compétent :

1° Pour les conventions intervenues entre les communes et les régisseurs intéressés de leurs octrois (Décret du 17 mai 1809, art. 135, § 1) ;

2° En matière d'établissements dangereux, insalubres ou incommodes (Décret du 15 octobre 1810) ;

3° En matière de chemins vicinaux (loi du 21 mai 1836) ;

4° Pour l'apurement des comptes de gestion des communes et des établissements publics, lorsque les revenus n'excèdent pas 30.000 francs ;

5° Pour le contentieux des élections au Conseil d'arrondissement et au Conseil municipal.

6° Pour le contentieux électoral des Chambres de commerce (loi du 19 février 1908, art. 7).

§ 2. — Formes de procédure.

Texte et historique de la matière. — La procédure devant le Conseil de préfecture statuant au contentieux fut organisée pour la première fois par le décret du 30 décembre 1862, qui réglemente la *publicité* des audiences et les *débats oraux* ; d'après ce décret, le secrétaire général remplit les fonctions de commissaire du gouvernement et un employé de la préfecture, désigné par le préfet, les fonctions de secrétaire-greffier.

La loi du 21 juin 1865, qui a déterminé à nouveau la composition du Conseil de préfecture, confirme législativement les dispositions du décret de 1862. Il laisse à un règlement d'administration publique le soin de régler les détails de la procédure en annonçant que dans un délai de cinq ans cette matière ferait l'objet d'une loi particulière.

Le règlement promis fut rendu le 12 juillet 1865 : il était rela-

tif à l'introduction des instances, aux audiences publiques et à l'expédition des affaires.

La loi annoncée n'a été votée qu'en 1889 et porte la date du 22 juillet sur la procédure à suivre devant les Conseils de préfecture.

Caractères généraux de la procédure. — Elle est surtout écrite ; elle est dirigée tout entière par le Conseil de préfecture qui sert d'intermédiaire entre les deux adversaires pour la communication des pièces. Elle est simple dans la forme ; partant, peu coûteuse et rapide.

Marche générale de la procédure ordinaire. — 1° L'instance est introduite par voie de *Requête*, sur papier timbré, déposée au greffe du Conseil de préfecture.

Cette requête doit contenir les nom, profession et domicile du demandeur, les nom et demeure du défendeur, l'objet de la demande et l'énonciation des pièces dont le requérant entend se servir (art. 2).

Elle est rédigée et déposée, soit par le requérant lui-même, soit par un mandataire, que le requérant est libre de choisir parmi toutes les personnes capables de témoigner en justice (1).

A la requête sont jointes : 1° les pièces ou les mémoires que la partie juge utiles ; 2° des *copies de la requête* sur papier libre, en autant d'exemplaires qu'il y a de parties ayant un intérêt distinct.

2° Immédiatement après l'enregistrement au greffe de la requête introductive d'instance, le président du Conseil de préfecture désigne un rapporteur auquel le dossier est transmis dans les vingt-quatre heures (art. 5).

3° Dans les vingt jours qui suivent cette transmission, le Conseil de préfecture, en chambre du Conseil, après avoir entendu le rapporteur, règle la notification à faire au défendeur, fixe le délai accordé aux parties pour fournir leur défense et désigne l'agent chargé de la notification (art. 6).

4° Dans les délais fixés par le Conseil de préfecture, l'agent qu'il a désigné notifie, dans la forme administrative, aux parties

(1) Pourtant, la loi fait une certaine différence entre les divers mandataires : si le mandataire d'une partie n'est ni avoué exerçant dans le département, ni avocat, il doit justifier de son mandat par acte sous seing privé légalisé par le maire et enregistré, ou par acte authentique (art. 8). Le même article ajoute que lorsque la partie est domiciliée hors du département, elle doit faire élection de domicile au chef-lieu.

défenderesses : 1° les copies de la requête introductive d'instance et des mémoires déposés au greffe ; 2° les décisions prises par le Conseil de préfecture pour l'instruction de l'affaire (art. 7).

Ainsi la procédure est conduite, non par le demandeur ou son mandataire, comme en matière civile, mais par le tribunal lui-même.

5° Les mémoires en défense et les répliques sont déposés au greffe et la communication en est faite à la partie adverse par les soins du Conseil de préfecture ; le tout comme pour la requête introductive d'instance (art. 9).

D'autre part, les parties peuvent prendre connaissance des pièces de l'affaire au greffe, sans déplacement, à moins d'une autorisation spéciale du président du Conseil de préfecture (art. 8).

6° Lorsque l'affaire est en état d'être jugée, le rapport est déposé au greffe et transmis immédiatement au commissaire du gouvernement par les soins du secrétaire greffier (art. 12).

Le rôle de chaque séance publique est arrêté par le président du Conseil, communiqué au commissaire du gouvernement et affiché à la porte de la salle d'audience (art. 43).

Notification doit être faite dans la forme administrative à toute partie, du jour où l'affaire sera portée en séance publique, au moins quatre jours avant la séance.

Lorsque la partie se fait représenter devant le Conseil, la notification est faite à son mandataire ou défenseur domicilié dans le département (art. 44).

Sur ce point, la loi de 1889 innove sur le décret de 1865, qui ne prescrivait cette notification que lorsque la partie avait fait connaître son intention de présenter des observations orales.

7° Les séances du Conseil de préfecture statuant au contentieux sont *publiques*.

Sur chaque affaire, le conseiller de préfecture désigné fait le rapport.

Puis les parties, soit en personne, soit par mandataire, peuvent présenter des observations orales à l'appui de leurs conclusions écrites.

Mais il est à remarquer que si les parties présentent des *conclusions nouvelles* ou des *moyens nouveaux*, le Conseil ne peut les adopter sans ordonner un supplément d'instruction. C'est une conséquence nécessaire du caractère de la procédure qui est d'être essentiellement écrite ; nous avons rencontré une règle analogue pour le Conseil d'Etat.

Le commissaire du gouvernement donne ses conclusions sur toutes les affaires (art. 45).

8° Les débats étant clos, le Conseil de préfecture délibère ; il doit toujours délibérer en nombre impair ; il faut au moins la présence de trois conseillers, le président compris.

La décision est prononcée à l'audience publique.

Forme des arrêtés. — Les arrêtés du Conseil de préfecture, comme les jugements en matière civile, renferment trois parties : 1° les qualités, c'est-à-dire les noms et conclusions des parties ; 2° les motifs du jugement ; 3° le dispositif.

Ils indiquent les noms des membres qui ont concouru à la décision.

La minute est signée dans les vingt-quatre heures par le président, le rapporteur et le secrétaire-greffier (art. 48).

La garde des minutes est confiée au secrétaire-greffier ; c'est également lui qui délivre les expéditions aux parties (art. 51).

La notification de l'arrêté a lieu par exploit d'huissier, sauf le cas où l'instance a été engagée par l'Etat ou contre lui ; cas auquel la notification a lieu par les soins du préfet, en la forme administrative.

Effets des arrêtés du Conseil de préfecture. — Ils produisent les effets ordinaires des jugements :

Autorité de chose jugée ;

Force exécutoire ;

Hypothèque judiciaire (art. 49).

Dépens. — Toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, sauf la compensation qui peut en être faite dans certains cas (art 62).

Cette règle est applicable à l'administration, dans les contestations relatives au domaine de l'Etat à l'exécution des marchés passés pour un service public ou à la réparation des dommages causés par l'exécution de travaux publics (art. 63) (1)

Les dépens ne comprennent que les frais de timbre et d'enregistrement, les frais de copies des requêtes ou mémoires, les frais d'expertise, d'enquêtes ou autres mesures d'instruction et les frais de signification de la décision (art. 64).

La liquidation est faite par l'arrêté qui statue sur le litige, ou bien plus tard, par le président du Conseil après avis du rappor-

(1) Il en est de même des frais en matière de contributions directes, aux termes de l'article 5 de la loi du 29 décembre 1884.

teur ; sauf le droit pour les parties dans ce dernier cas de former opposition devant le Conseil de préfecture dans les huit jours de la notification (art. 65). Un règlement d'administration publique du 18 janvier 1890 a déterminé le tarif des frais.

Recours contre les décisions du Conseil de préfecture. — Trois voies de recours sont ouvertes contre les décisions du Conseil de préfecture : l'opposition, l'appel, la tierce opposition :

1° *Opposition.* — L'opposition est ouverte devant le Conseil de préfecture contre les décisions par défaut (1).

Le délai pour former opposition est d'un mois, depuis la notification de la décision faite à partie ; elle doit contenir indication spécial de ce délai.

L'opposition est formée comme une demande introductive d'instance (art. 52).

L'opposition suspend l'exécution, à moins qu'il n'en ait été ordonné autrement par la décision qui a statué par défaut (art. 58).

2° *Appel.* — Les décisions du Conseil de préfecture sont toujours susceptibles d'appel, quelque minime que soit l'objet du litige.

L'appel est porté devant le Conseil d'Etat : sauf le cas d'apurement de comptes des communes, auquel cas c'est la Cour des comptes qui est compétente.

Le délai est de deux mois : à dater de la notification, lorsque la décision est contradictoire ; de l'expiration du délai d'opposition, lorsqu'elle est par défaut (art. 58, 59).

Le recours peut être déposé, dans ce cas, à la préfecture ou à la sous-préfecture. Il est transmis par le préfet au secrétaire général du Conseil d'Etat (art. 61).

3° *Tierce opposition.* — La tierce opposition peut être formée devant le Conseil de préfecture, par toute personne qui est lésée

(1) Sont considérés comme contradictoires, les arrêtés rendus sur les requêtes ou mémoires en défense des parties, alors même que les parties ou leurs mandataires n'auraient pas présenté d'observations orales à la séance publique. — Toutefois si, après une expertise, les parties n'ont pas été appelées à prendre connaissance du rapport d'experts, elles pourront former opposition contre la décision du Conseil de préfecture (art. 53). — Lorsque la demande est formée contre deux ou plusieurs parties et que l'une ou plusieurs d'entre elles n'ont pas présenté de défense, la loi organise une procédure semblable à celle du *défaut profit-joint* du Code de procédure civile. Le Conseil de préfecture surseoit à statuer : les parties défaillantes sont avisées : si elles font encore défaut, la décision qui est rendue a, pour toutes les parties, le caractère d'une décision contradictoire.

par une décision qu'il a rendue, lorsque, ni elle, ni ceux qu'elle représente n'ont été appelés en cause.

CHAPITRE IV. — DE LA COUR DES COMPTES.

Définition. — La Cour des comptes est une assemblée qui, comme le Conseil d'Etat et le Conseil de préfecture, est à la fois un tribunal administratif et un conseil consultatif.

Notions historiques. — 1° *Avant* 1789. — Avant 1789, il existait à Paris et dans plusieurs provinces une Chambre des comptes.

La Chambre des comptes de Paris, démembrement du Conseil du roi, avait pour principale attribution de juger les comptes de tous les receveurs des deniers royaux ou communaux ; sa juridiction ne s'arrêtait pas au compte : elle portait sur la *personne même du comptable*, qu'elle pouvait juger et condamner pour faux, détournements, ou autres crimes commis dans l'exercice de ses fonctions.

Elle avait en outre certaines attributions politiques : ainsi, elle enregistrait les traités de paix, les lettres d'anoblissement, les contrats de mariage des rois, etc.

Enfin, elle avait la garde des titres du domaine et enregistrait tous les actes qui le concernaient.

La Chambre des comptes avait été en lutte pendant longtemps avec le Parlement qui prétendait connaître en appel des décisions qu'elle avait rendues. Cette lutte ne prit fin qu'au XVIe siècle par une défense faite en 1520 par François Ier au Parlement de connaître désormais des appels dirigés contre les décisions de la Chambre des comptes.

2° *Période révolutionnaire.* — L'assemblée constituante supprima la Chambre des comptes ; elle s'attribua le jugement des comptes-deniers ; le pouvoir législatif empiétait ainsi sur le pouvoir de juridiction. Un *bureau de comptabilité*, composé de quinze membres, préparait les décisions de l'assemblée (Loi des 17-29 septembre 1791).

Puis, sous la Constitution de l'an III et celle de l'an VIII, le jugement des comptes fut remis à une *commission de comptabilité publique*, qui statuait définitivement.

Création de la Cour des comptes. — C'est par la loi du 16 septembre 1807 que la Cour des comptes a été créée.

A côté de cette loi, qui a créé la Cour des comptes. il faut citer immédiatement un décret très important, dont il a été déjà question : le décret du 31 mai 1892, en 883 articles, portant *règlement général sur la comptabilité publique.*

§ 1er. — Organisation.

Composition. — La Cour des comptes comprend :

Un premier président :

Trois présidents de chambre ;

Dix-huit conseillers-maîtres des comptes ;

Quatre-vingt six référendaires ou conseillers référendaires : vingt six de 1re classe, soixante de 2e classe ;

Vingt cinq auditeurs. quinze de 1re classe. dix de 2e classe ;

Un procureur général assisté d'un avocat général ;

La loi des finances du 26 décembre 1908 réserve la moitié des places de conseillers référendaires de 2e classe aux auditeurs de 1re classe En dehors d'eux ne peuvent être nommés que les chefs ou sous-chefs du secrétariat de la Cour, après quatre ans, et les autres fonctionnaires publics, après dix ans de service (art. 40).

Un greffier en chef.

Inamovibilité. — Le premier président. les trois présidents de chambre. les conseillers maîtres et les conseillers référendaires sont inamovibles. Ce sont les seuls membres des tribunaux administratifs qui jouissent de cette garantie d'indépendance.

Division de la Cour des comptes en trois Chambres. — Rôle de ses divers membres. — La Cour des comptes est divisée en trois Chambres, dont chacune comprend : un président et six conseillers maîtres. Pour juger. la présence de cinq membres au moins est exigée La répartition des affaires entre les trois Chambres est opérée par arrêté du premier président.

Les présidents et les conseillers-maîtres ont seuls voix délibérative et composent à proprement parler le tribunal ayant mission de juger

Les conseillers référendaires sont chargés de vérifier les comptes et de faire le rapport aux trois Chambres indistinctement : leur travail doit toujours être vérifié par un conseiller-maître. Ils n'ont jamais voix délibérative, même dans les affaires pour lesquelles ils ont fait rapport.

Les auditeurs ne font qu'assister les référendaires dans leur travail de vérification et d'instruction.

Cependant, *quinze* auditeurs, ayant quatre ans d'exercice, peuvent être désignés nominativement par décret pour présenter le rapport : ils sont connus sous le nom d'*auditeurs-rapporteurs* et sont inamovibles.

Le procureur général est chargé d'assurer l'observation de la loi, tant par les comptables que par la Cour elle-même : il a le droit d'assister aux audiences et d'y prendre la parole (art. 3, décret du 17 juillet 1880),

Enfin, le greffier en chef est préposé à la garde des pièces et délivre l'expédition des arrêts de la Cour. C'est lui qui tient la plume aux assemblées solennelles.

§ 2. — Attributions.

Principe fondamental de comptabilité publique. — Ordonnateurs et comptables. — Le principe fondamental de la comptabilité publique — déjà indiqué — est la distinction des administrateurs et ordonnateurs d'une part, des comptables d'autre part.

Les administrateurs et ordonnateurs, chargés de l'établissement et de la mise en recouvrement des droits et produits, ainsi que de la liquidation et de l'ordonnancement

Les comptables, chargés de la réalisation des recouvrements et des paiements (Décret du 31 mai 1862, art. 14).

Nous rappelons que chaque ministre est, dans son département ministériel, l'ordonnateur supérieur : au-dessous sont placés les sous-ordonnateurs, chefs de service.

Les comptables sont de deux sortes : 1° comptables-deniers ; 2° comptables-matières.

Les *comptables-deniers* sont ceux qui sont préposés au maniement des deniers publics. On entend par deniers publics les deniers de l'Etat des établissements publics et des associations syndicales autorisées ou forcées.

Les *comptables matières* sont ceux qui sont préposés à la garde des magasins, ateliers ou usines renfermant des objets appartenant à l'Etat et destinés à être consommés ou transformés, pour le service de la guerre, de la marine et des travaux publics, etc.

Les comptes présentés par les ordonnateurs sont appelés *comptes d'administration* ou *comptes moraux* : les comptes présentés par les comptables sont des *comptes de gestion*.

Division en trois classes des attributions de la Cour des comptes. — La Cour des comptes a trois ordres d'attributions :

1° Un pouvoir propre de *juridiction* à l'égard des comptables deniers. A ce premier point de vue, la Cour des comptes est un véritable tribunal administratif ;

2° Un pouvoir de *contrôle* à l'égard des comptables matières. La Cour des comptes ici n'est plus un tribunal administratif, mais une sorte de Conseil auxiliaire du ministre compétent pour arrêter le compte ;

3° Un pouvoir de *contrôle* à l'égard des ordonnateurs. La Cour des comptes, en cette troisième qualité, n'est pas non plus un tribunal administratif, mais une sorte de Conseil de gouvernement, auxiliaire du pouvoir législatif, qui règle définitivement le budget de l'Etat.

I. — *Pouvoirs de juridiction à l'égard des comptes-deniers. Cour de comptes tribunal administratif.*

Caractère de la juridiction de la Cour des comptes. — On peut ramener à quatre les traits qui caractérisent la juridiction de la Cour des comptes :

1° Elle statue comme *unique degré de juridiction* ; sauf pour les comptes des communes et des établissements de bienfaisance et des associations syndicales autorisées et forcées dont le revenu n'excède pas 30.000 francs ; pour ces comptes, le Conseil de préfecture est juge du premier degré, la Cour des comptes juge d'appel ;

2° Sa juridiction s'étend à tout le *territoire de la France* ;

3° Les arrêts qu'elle rend ne peuvent être attaqués que devant *le Conseil d'Etat*, et seulement pour incompétence ou excès de pouvoir, violation ou fausse interprétation de la loi ;

4° Les séances ne sont pas *publiques* et il n'y a pas de *débat oral*.

1° Quels sont les justiciables de la Cour des comptes. — Les justiciables de la Cour des comptes sont :

1° Les *comptables-deniers* régulièrement institués dans leurs fonctions et dont le décret de 1862 donne une énumération (article 375) ;

2° Les comptables de *fait* ou *comptables occultes*. On entend par là ceux qui se sont immiscés dans le maniement des deniers publics, sans avoir qualité.

Tel serait, par exemple, le cas d'un maire qui percevrait des redevances pour la commune et s'en servirait pour acquitter lui-même des dépenses communales.

Certains comptables-matières, dont les comptes, par exception, sont jugés par la Cour des comptes.

Il en est ainsi par exemple, pour les comptes-matières du ministère des postes et télégraphes, des manufactures de l'Etat (arrêté du 25 juin 1871).

2° **Formes de procédure.** — 1° La Cour des comptes est saisie par le seul dépôt du compte. Tout comptable est en effet tenu, sous peine d'amende, de déposer son compte dans un certain délai que la loi détermine (art 12, loi du 16 septembre 1807) ;

2° Une première vérification du compte est opérée par un conseiller référendaire ou un des quinze auditeurs-rapporteurs.

Il lit son rapport écrit à la Chambre compétente et en fait le dépôt avec le compte et les pièces ;

3° Une deuxième vérification a lieu par les soins d'un conseiller-maître, désigné par le président de la Chambre compétente ; il examine le compte et le rapport du référendaire ou auditeur-rapporteur ;

4° La Chambre compétente entend le conseiller référendaire ou l'auditeur-rapporteur ainsi que le conseiller maître chargé de la vérification ; puis elle rend son arrêt.

Mention en est faite en marge du rapport. La minute de l'arrêt, rédigée et signée par le référendaire ou l'auditeur-rapporteur, est revêtu de la signature du président de la Chambre et du premier président

3° **Des divers arrêts de la Cour des comptes.** — La Cour des comptes rend des arrêts provisoires et des arrêts définitifs.

Elle rend des arrêts *provisoires* sur le vu du compte et des pièces : ces arrêts sont communiqués au comptable qui, pendant deux mois, peut fournir des explications. Passé ce délai les arrêts deviennent définitifs.

Les arrêts *définitifs*, à leur tour, se subdivisent en trois classes, suivant la décision admise par la Cour :

1° Arrêts déclarant le comptable quitte, ou arrêts de *quitus* ;

2° Arrêts déclarant le comptable en *débet* ; dans ce cas, la Cour le condamne, dans son arrêt, à rembourser la somme dont il est redevable dans un certain délai au taux de 5 0/0 ;

3° Arrêts déclarant le comptable en *avance* ; dans ce cas la Cour, comme dans le cas de quitus se contente de décharger le

comptable : elle ne condamne pas l'Etat à rembourser au comptable la somme avancée, car le ministre seul peut déclarer l'Etat débiteur.

A la différence de la Chambre des comptes de notre ancien droit français, la Cour des comptes ne peut juger le comptable qui s'est rendu coupable de détournement ou autres crimes. Elle se contente de signaler les faits au ministre des finances qui en avertit son collègue de la justice, lequel fait mettre en mouvement l'action publique.

Cependant, la Cour des comptes est compétente pour prononcer une amende contre le comptable qui refuse de déposer son compte ou qui l'a déposé en retard.

4° Voies de recours contre les arrêts définitifs de la Cour des comptes :

1° Le recours en révision devant la Cour elle même ;

2° Le recours en cassation devant le Conseil d'Etat.

1° *Recours en révision.* — Ce recours ouvert devant la Cour des comptes elle même peut être exercé par le comptable ou par le procureur général près la Cour des comptes :

Par le comptable, en vertu de pièces justificatives qu'il a découvertes depuis le prononcé de l'arrêt ;

Par le procureur général, pour cause d'erreur, omissions, double ou faux emploi au détriment du Trésor, lorsque ces erreurs ont été découvertes par la vérification d'autres comptes (art. 420 décret de 1862).

La demande en révision est notifiée à l'adversaire et la procédure est contradictoire. La Cour rend deux arrêts : l'un sur l'admissibilité du recours, l'autre sur le fond.

Il n'y a pas de délai pour le recours.

2° *Recours en cassation devant le Conseil d'Etat.* — Le recours en cassation devant le Conseil d'Etat a lieu pour incompétence ou excès de pouvoir, violation ou fausse interprétation de la loi.

Le Conseil d'Etat ne juge pas le fond. Il casse l'arrêt, s'il y a lieu, et renvoie l'affaire devant une autre Chambre de la Cour des comptes.

II. — *Pouvoir de contrôle à l'égard des comptes-matières. La Cour des comptes, conseil administratif, auxiliaire du ministre.*

A l'égard des comptables-matières, la Cour des comptes n'a pas un pouvoir de juridiction : elle ne juge pas leur compte de gestion ; elle n'exerce qu'un pouvoir *de contrôle* destiné à éclairer

le ministre, compétent pour juger et arrêter définitivement le compte (1).

Sont soumis à ce pouvoir de contrôle, les objets d'approvisionnement et autres objets destinés à être consommés ou transformés pour le service du ministère de la guerre, de la marine et des travaux publics, etc. Echappent, au contraire, à tout contrôle, soit administratif, soit juridictionnel, les valeurs mobilières non destinées à être consommées ou transformées, telles, par exemple, que les meubles meublants des palais nationaux, les objets contenus dans les musées ou les bibliothèques de l'Etat, etc., etc.

La loi du 16 septembre 1807 ne s'occupait pas des comptables-matières. Ils ne furent soumis au contrôle de la Cour des comptes, après de nombreuses réclamations, que par la loi du 6 juin 1843 et l'ordonnance du 25 août 1844.

Procédure. - Tout comptable doit chaque année, relever, dans un état qu'il dresse, les faits d'entrée, de sortie, de transformation ou de perte des objets confiés à sa garde. Après avoir été contrôlés sur place par des agents spéciaux, les comptes sont adressés au ministre compétent, qui les vérifie et les transmet à la Cour des comptes.

La Cour examine et vérifie de nouveau les comptes et rend une *déclaration de conformité*.

C'est le ministre ensuite, qui sur le vu de cette déclaration, statue définitivement et arrête les comptes.

III. — *Pouvoir de contrôle à l'égard des ordonnateurs. — La Cour des comptes, Conseil de gouvernement, auxiliaire du pouvoir législatif.*

Rôle de la Cour. — A l'égard des ordonnateurs, comme à l'égard des comptables matières, la Cour des comptes n'exerce pas un pouvoir de juridiction, mais un pouvoir *de contrôle*. Ce sont

(1) On peut donner trois motifs pour expliquer le pouvoir restreint de la Cour des comptes en ce qui concerne les comptes matières : 1° l'emploi des matières, surtout de la guerre ou de la marine, se rattache trop intimement à l'action administrative ou politique pour qu'on attribue à une juridiction jouissant de l'inamovibilité le pouvoir de juger les comptables et de les constituer en debet ; 2° la transformation ou la dépense des matériaux est quelquefois tellement urgente et soudaine que le comptable ne peut obtenir un ordonnancement régulier ; 3° les matériaux peuvent périr pour cas fortuit ou force majeure. La Cour des comptes ne saurait être appelée à apprécier cette perte ; son rôle se borne à constater les entrées et les sorties et la différence entre les deux opérations (Batbie, p. 365).

les Chambres qui jugent et qui arrêtent définitivement les *comptes moraux* ou *comptes d'administration* des ordonnateurs, par la loi des comptes portant règlement du budget du dernier exercice clos.

La Cour des comptes se borne à préparer le contrôle législatif, en rendant des déclarations de *conformité.*

Procédu e. — Tous les ans, chaque ministre dresse le compte d'administration ou compte définitif des dépenses de son département ministériel pour l'exercice expiré, avec les actes d'ordonnancement.

Le ministre des finances dresse le compte définitif des recettes de l'exercice expiré.

Enfin le ministre des finances présente le compte général de l'administration des finances, qui comprend le tableau d'ensemble de tous les différents services financiers de l'Etat, avec les opérations de l'année, résumant, d'un côté, les comptes des ministres et, d un autre côté, les comptes des comptables.

Chaque Chambre de la Cour, suivant sa compétence particulière, examine s'il y a conformité entre les comptes des comptables et les lois d'une part, les comptes des ministres d'autre part, et chacune prononce une *déclaration partielle ou spéciale de conformité*

Puis la Cour, sur les conclusions du procureur général, les trois Chambres réunies, prononce en audience publique des *déclarations générales de conformité* au nombre de deux : l'une relative à la situation financière de l'année précédente sans distinction d'exercice, appelée *déclaration générale sur les comptes de l'année* ; l'autre relative à la situation définitive de l'exercice clos, et appelée *déclaration générale sur la situation définitive de l'exercice de telle année.*

IVe SECTION. — DE LA SANCTION DU PRINCIPE DE LA SÉPARATION DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE ET DE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE

Deux sortes de sanctions. — Le principe de la séparation de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative a pour sanction :

1° Les peines portées par les articles *128 à 131* du Code pénal :

contre les empiétements de l'autorité judiciaire sur le domaine administratif, d'une part et, d'autre part, contre les empiétements de l'autorité administrative sur le domaine judiciaire.

2° Le conflit que l'autorité administrative peut élever devant les tribunaux judiciaires.

DU CONFLIT

Qu'est-ce qu'un conflit ? — Diverses espèces de conflits. — Un conflit peut être défini une lutte de compétence entre deux autorités.

Il y a deux espèces de conflits :

1° *Le conflit de juridiction*, lorsque les deux autorités qui luttent appartiennent au même ordre lorsque ce sont deux autorités de l'ordre judiciaire ou deux autorités de l'ordre administratif.

Ce conflit est réglé par l'autorité supérieure aux deux autorités en lutte ; la Cour d'appel ou la Cour de cassation, suivant les cas, dans l'ordre judiciaire ; le Conseil d'Etat, dans l'ordre administratif :

2° *Le conflit d'attribution*, lorsque les deux autorités qui luttent appartiennent à deux ordres différents : l'une à l'ordre judiciaire, l'autre à l'ordre administratif (1).

Nous n'avons à nous occuper que du conflit d'attribution.

Il est positif ou négatif.

(1) Ne pas confondre ces deux espèces de conflits avec le *conflit de fait*. On entend par là la situation particulière qui se présente lorsque, sur la même affaire, le juridiction administrative et la juridiction judiciaire agissant dans la sphère de leur compétence respective, ont rendu une décision contradictoire. Exemple : pendant la guerre de Crimée, un armateur, qui avait loué le navire l'*Iris* à l'Etat, l'avait assuré contre les risques de mer auprès d'une Compagnie d'assurances et contre les risques de guerre auprès de l'Etat lui-même Le navire, poussé par la tempête devant le port de Sébastopol, fut coulé par les canons du port. L'armateur réclama l'indemnité d'assurance à la Compagnie devant les tribunaux judiciaires qui le déboutèrent de sa demande parce qu'il n'y avait pas eu risque de mer. Les tribunaux administratifs saisis à leur tour renvoyèrent l'Etat des fins de la demande parce qu'il n'y avait pas risque de guerre. Voilà un cas de conflit de fait, heureusement peu fréquent. Rouen, 2 avril 1856, D. 56.2.221 (Jacquelin, *op. cit.*, p. 79).

§ 1er. — Du conflit positif.

Définition. — Le conflit positif existe lorsque l'autorité administrative revendique à son profit, devant un tribunal judiciaire, la connaissance d'une affaire dont le tribunal est saisi — comme rentrant dans sa compétence.

But. — Son but est de garantir l'autorité administrative contre les empiétements de l'autorité judiciaire, par application du principe de la séparation des deux autorités. Mais une pareille garantie n'existe pas au profit de l'autorité judiciaire (1).

Caractère fondamental. — Son caractère fondamental est d'être, non l'acte d'un plaideur opposant une exception d'incompétence, mais un véritable acte de la puissance publique (2).

D'où il suit :

1° Que l'administration peut élever le conflit, même quand elle n'est pas en cause devant le tribunal ;

2° Que, dans les instances où elle est en cause, elle peut élever le conflit après avoir, comme plaideur, soulevé la question d'incompétence ;

3° Que lorsque l'autorité administrative a élevé le conflit, le tribunal est obligé de surseoir jusqu'au jugement du conflit ;

4° Enfin c'est ce qui explique que, jusqu'en 1872, le jugement du conflit a appartenu au chef de l'Etat, sur l'avis du Conseil d'Etat, et que, d'après la loi du 24 mai 1872, le tribunal des conflits institué pour trancher le conflit est présidé par le ministre de la justice.

Texte de la matière. — Les textes de la matière : sont l'or-

(1) On en donne deux raisons : une raison historique, le principe de la séparation des pouvoirs, a été principalement formulé au profit de l'autorité administrative contre les empiétements dont elle avait été l'objet dans notre ancien droit de la part des parlements ; une raison théorique, l'empiétement de l'autorité judiciaire sur le domaine administratif, porte atteinte à l'intérêt général en permettant à un tribunal de tenir en échec les commandements de l'autorité administrative ; au contraire, si un tribunal administratif empiète sur le domaine judiciaire, l'autorité judiciaire ne s'en trouve pas amoindrie, l'intérêt général n'en souffre pas ; seul peut en éprouver un dommage le particulier dont le litige est soumis à un tribunal administratif. Il n'a pour se défendre qu'à soulever l'exception d'incompétence et si elle est rejetée, à faire appel devant la juridiction supérieure. La procédure du conflit qui est instituée en vue de sauvegarder l'intérêt général n'a pas lieu de s'appliquer (Berthélemy, *op. cit.*, p. 817).

(2) Pour le développement de cette idée, voir Laferrière, I, p. 23.

donnance du 1er juin 1828 pour les règles de fond et la loi du 21 mai 1872 pour l'organisation du tribunal des conflits.

Division de la matière. — Nous étudierons :

I. En quelle matière et devant quelles juridictions le conflit peut être élevé.

II. La procédure du conflit.

III. Le tribunal chargé de juger le conflit.

I. — *En quelle matière et devant quelles juridictions le conflit peut-il être élevé ?*

Idée générale. — Il semble logique que le conflit puisse être élevé en toute matière, lorsqu'un tribunal judiciaire est saisi d'une question de la compétence administrative. Cependant, pour éviter les abus qui s'étaient produits, l'ordonnance du 1er juin 1828 a restreint au strict nécessaire le conflit.

Interdiction du conflit en matière criminelle. — En matière criminelle, le conflit ne peut, en aucun cas, être élevé, soit sur le fond, soit sur une question préjudicielle (art. 1er).

On a donné deux motifs de cette interdiction : 1° la crainte des abus que l'administration, sous la période révolutionnaire, avait faits du conflit en matière criminelle, en revendiquant le jugement de certaines affaires, soit pour assurer l'impunité aux coupables, soit pour les punir plus rigoureusement ; 2° le pouvoir de pleine juridiction appartenant à la justice criminelle, qui lui permet de connaître de tous les éléments du crime et de tous les actes qui s'y rattachent, quelle qu'en soit la nature (1).

Cependant, si l'action civile est introduite accessoirement à l'action publique, le conflit pourra être élevé, mais relativement à l'action civile seule.

Restriction du conflit en matière correctionnelle. — En matière correctionnelle, le conflit ne peut être élevé que dans deux cas :

1° Lorsqu'un tribunal correctionnel est saisi de la poursuite d'un délit, que les lois ont placé exceptionnellement dans les attributions des tribunaux administratifs ; exemple : délits en matière de grande voirie, de servitudes militaires, etc. ;

(1) En conséquence, si un comptable de deniers publics est poursuivi devant la Cour d'assises pour faux (art. 145, C. pén.), le conflit ne pourra être élevé, parce que, par exemple, le compte du comptable poursuivi n'a pas été jugé probablement par la Cour des comptes (Laferrière, I, p. 570 et suiv.).

2° Lorsque le jugement à rendre par le tribunal dépendra d'une question préjudicielle, dont la connaissance appartiendrait à l'autorité administrative. Dans ce cas, le conflit ne pourra être élevé que sur la question préjudicielle (1) (art. 2).

Comme en matière criminelle le conflit est toujours possible à l'occasion de l'action civile dont un tribunal correctionnel serait saisi accessoirement à l'action publique.

Ainsi pas de conflit :

1° Au cas d'un agent du gouvernement poursuivi sans autorisation pour un acte de ses fonctions, avant le décret du 19 septembre 1870 qui a supprimé la nécessité de l'autorisation :

2° Au cas où la poursuite correctionnelle a lieu pour assurer la sanction pénale d'un acte réglementaire que le tribunal peut interpréter et dont il peut apprécier la légalité aux termes de l'article 471, § 15 du Code pénal.

Juridictions devant lesquelles le conflit peut être élevé. — Le conflit peut être élevé :

1° Devant le tribunal d'arrondissement ;

2° Devant la Cour d'appel ;

3° Devant le président statuant en référé (2). On a longtemps hésité sur ce point ; mais aujourd'hui la jurisprudence du Conseil d'Etat et du tribunal des conflits est fixée dans ce sens.

Juridictions devant lesquelles le conflit ne peut pas être élevé — Le conflit ne peut être élevé :

1° Devant la Cour d'assises, par suite de l'interdiction du conflit, en matière criminelle ;

2° Devant la Cour de cassation pour deux raisons :

a) Parce que ce n'est pas un degré de juridiction ;

b) Parce que les jugements soumis à la Cour de cassation sont en dernier ressort, et que le conflit n'est pas possible en dernier ressort ;

3° Devant le tribunal de commerce, parce qu'auprès de ce tri-

(1) Exemple : Un entrepreneur de travaux publics, poursuivi pour avoir traversé une propriété ensemencée avec un tombereau de matériaux, invoque comme moyen de défense qu'il a agi d'après l'arrêté du préfet qui a réglé l'exercice de la servitude d'extraction des matériaux. Le conflit peut être élevé pour l'interprétation de l'arrêté (Trib. des conflits, 8 mai 1850 ; Poulain et Lafond).

(2) Exemple : Un propriétaire demande au président du tribunal en référé de désigner un expert pour constater des dommages que lui cause l'exécution de travaux publics et d'arrêter les travaux. Décret sur conflit, 22 janvier 1867 (Pajol).

bunal il n'y a pas de ministère public ; et qu'à son défaut, la procédure à suivre pour l'élévation du conflit ne peut être observée ;

4° Devant le conseil des prud'hommes pour la même raison ;

5° Devant le jury d'expropriation, même raison ;

6° Devant le juge de paix, même raison ;

7° Devant le tribunal de simple police (1). Il y a bien un ministère public. mais ce n'est pas le procureur de la République. C'est le commissaire de police.

Cas exceptionnel de conflit devant la section du contentieux. — D'après l'article 26 de la loi du 24 mai 1872, tout ministre a le droit de revendiquer devant le tribunal des conflits les affaires portées devant la section du contentieux, *qui n'appartiendraient pas au contentieux administratif*. Antérieurement, la loi du 3 mars 1849 avait accordé un pareil droit, non à tout ministre mais au ministre de la justice seul.

Ce conflit exceptionnel a pour but d'empêcher les empiétements des tribunaux adminsitratifs sur le domaine de l'action gouvernementale ou de l'action administrative, en permettant au ministre d'enlever à la section du contentieux la connaissance de certains actes qui échappent au contentieux administratif.

Mais, faut-il aller plus loin et dire, que ce conflit exceptionnel sert aussi à arrêter les empiétements de l'autorité administrative à l'égard de l'autorité judiciaire, et que le ministre peut revendiquer devant le tribunal des conflits les affaires portées devant la section du contentieux qui appartiennent au contentieux judiciaire ? C'est là un point controversé (2).

II. — *Des règles à suivre pour élever le conflit.*

Qu'est-ce qu'élever le conflit ? — Qui élève le conflit ? —

(1) En sens contraire, Vidal, *Cours résumé du droit pénal*, n° 352. Notre savant maître à la Faculté de droit de Toulouse enseigne que le conflit peut être élevé devant le tribunal de simple police. Il peut l'être, par exemple, au cas de dégradation d'un chemin rural, si l'inculpé invoque la propriété du chemin, en produisant un acte administratif, qui ne peut être interprété que par l'autorité administrative.

(2) Dans le sens de l'affirmative : Aucoc, I, n° 400. Dans le sens de la négative : Laferrière, I, p. 427. M. Ducrocq, de son côté, critique avec juste raison cette attribution conférée au tribunal des conflits : lorsqu'une lutte de compétence s'élève entre une autorité administrative et un tribunal administratif, on ne se trouve pas dans un cas de conflit d'attribution, dès lors on ne conçoit pas que le tribunal des conflits soit chargé de les départager d'autant plus que cette solution entraîne cette conséquence regrettable de soumettre aux conseillers à la Cour de Cassation, qui sont membres du tribunal des conflits, des affaires exclusivement administratives.

Elever le conflit, c'est, de la part de l'autorité administrative, revendiquer devant un tribunal judiciaire une affaire qu'elle croit être de sa compétence.

A quel moment ? — Le conflit peut être élevé à tout moment de la procédure devant le tribunal de première instance, jusqu'au jugement sur le fond. Si le jugement a été rendu et qu'il est fait appel du jugement, le conflit peut être élevé devant la Cour d'appel ; il peut enfin être élevé, en cas de pourvoi ayant entraîné cassation d'un arrêt, devant la Cour d'appel devant laquelle l'affaire est renvoyée.

C'est le préfet seul (préfet des départements ou préfet maritime) qui a qualité pour élever le conflit.

Et de tous les préfets c'est toujours celui dans le département duquel se trouve le tribunal de première instance saisi de l'affaire qui donne lieu à un conflit, alors même que l'affaire est pendante en appel ou sur renvoi, après cassation de l'arrêt, devant une Cour d'appel siégeant dans un autre département.

Procédure à suivre : du déclinatoire d'incompétence. — Lorsque le préfet estime qu'une affaire dont est saisi un tribunal judiciaire est de la compétence administrative, il doit adresser au procureur de la République un mémoire dans lequel il développe son opinion et conclut à ce que le tribunal se dessaisisse : c'est ce qu'on appelle le *déclinatoire d'incompétence*.

Ce n'est pas un acte d'autorité, comme l'*arrêté de conflit* ; car il laisse le tribunal libre de statuer dans un sens différent de celui qu'il indique.

Ce n'est pas cependant, à proprement dire, un acte de conclusions de la part d'un plaideur, puisque, d'une part le déclinatoire d'incompétence est introduit par le préfet à l'occasion d'affaires dans lesquelles l'administration n'est pas partie au procès : et d'autre part que dans les affaires où l'administration est partie, le déclinatoire d'incompétence doit être introduit nonobstant l'exception d'incompétence que l'administration, en tant que plaideur, a pu soulever.

Tout ce qu'on peut dire, c'est que le déclinatoire d'incompétence est une sorte d'*injonction* ou de *mise en demeure* adressée au tribunal, pour qu'il ait à se prononcer sur la question de compétence

Le ministère public le communique au tribunal qui statue par jugement séparé, après avoir entendu ses conclusions.

Ou bien le tribunal se déclare incompétent et se dessaisit ; alors tout est terminé par là et le conflit évité (1).

Ou bien, au contraire, le tribunal se déclare compétent. Alors le préfet élève le conflit.

Arrêté de conflit. — Dans les quinze jours à partir de l'envoi du jugement du tribunal, le préfet élève le conflit en prenant un arrêté dit *arrêté de conflit.*

C'est là un véritable acte de la puissance publique qui s'impose au tribunal. En conséquence, il doit rendre un jugement ordonnant le sursis de l'affaire, sous peine de tomber sous le coup des articles 127 et 128 du Code pénal.

D'après l'article 9 de l'ordonnance de 1828, l'arrêté de conflit doit viser le jugement qui est intervenu et rappeler la disposition de loi qui attribue compétence à l'administration.

L'arrêté est déposé au greffe du tribunal dans le délai de quinze jours ; le greffier le remet au procureur de la République qui le communique au tribunal en Chambre du Conseil

L'arrêté de conflit pose la question de compétence qui divise l'autorité judiciaire et l'autorité administrative, sans la trancher Il reste à dire par qui et en quelle forme le conflit élevé est jugé

III. — *Jugement du conflit par le tribunal des conflits.*

Juridiction compétente pour juger le conflit. — Historique. — La règle constante depuis 1789 a été que le droit de juger le conflit appartenait au chef de l'Etat : ainsi depuis la constitution de l'an VIII jusqu'à la constitution de 1848, c'était le chef de l'Etat sur l'avis du Conseil délibérant, comme en matière contentieuse, qui jugeait le conflit.

Sous la constitution de 1848, en vertu de l'article 89 de cette constitution, le jugement du conflit fut confié à un tribunal des conflits présidé par le ministre de la justice et composé exactement, moitié de conseillers à la Cour de cassation et moitié de conseillers d'Etat.

Mais la règle ancienne fut reprise sous le second empire, en vertu du décret du 25 janvier 1852, et c'était l'empereur, sur l'avis du Conseil d Etat, qui statuait sur le conflit, par décret

Loi actuelle du 24 mai 1872. — Tribunal des conflits.

(1) A moins que l'une des parties en cause ne fasse appel devant la Cour ; le Préfet pourrait alors, dans les quinze jours de la signification de l'acte d'appel, élever le conflit, sans avoir à introduire un déclinatoire d'incompétence.

— La loi du 24 mai 1872 a organisé à nouveau le tribunal des conflits qui avait fonctionné de 1849 à 1851, mais avec certaines modifications (1).

Le tribunal des conflits se compose :

1° Du ministre de la justice, président ;

2° De trois conseillers d'Etat en service ordinaire ou présidents de section, élus par les autres conseillers d'Etat en service ordinaire ou présidents de section ;

3° De trois conseillers à la Cour de cassation ou présidents de chambre, élus également par leurs collègues ;

4° De deux membres titulaires et deux membres suppléants, élus à la majorité par les autres juges.

Ils sont soumis à la réélection tous les trois ans et indéfiniment rééligibles. Ils élisent un vice-président.

Deux commissaires du gouvernement et deux suppléants sont nommés, tous les ans, par décret du chef de l'Etat, l'un parmi les maîtres des requêtes au Conseil d'Etat, l'autre parmi les membres du parquet de la Cour de cassation, pour remplir les fonctions du ministère public.

Le ministre de la justice nomme un secrétaire qui est attaché au tribunal des conflits.

Le tribunal des conflits ne peut délibérer valablement qu'avec la présence de cinq de ses membres au moins. Lorsque le tribunal est réduit à moins de *cinq* membres, les juges suppléants sont appelés à compléter le tribunal, indifféremment, quel que soit l'ordre auquel ils appartiennent.

Remarque — Il peut arriver que le tribunal des conflits, siégeant en nombre pair, un partage de voix se produise sur la décision à rendre. En pareil cas, le ministre sera appelé pour présider le tribunal et le départager. On peut dire alors que dans ce

(1) Le tribunal des conflits actuel diffère du tribunal des conflits de 1848 ; 1° *Quant à sa composition*, en ce que, de 1848 à 1852, le tribunal des conflits ne comprenait que des conseillers d'Etat et des conseillers à la Cour de cassation au nombre de quatre, tandis qu'aujourd'hui il comprend deux autre membres désignés par les juges eux-mêmes ; en second lieu, en ce que le vice-président était de droit, en cas d'empêchement du ministre de la justice, le ministre de l'instruction publique, tandis qu'aujourd'hui, le vice-président est élu par les membres du tribunal.

2° *Quant à ses attributions*, en ce que le tribunal des conflits de 1848, par une étrange confusion, avait, non seulement le pouvoir de trancher des conflits, mais avait aussi compétence pour connaître des recours formés contre les arrêts de la Cour des comptes (art. 90, Constitution de 1848).

cas il forme à lui tout seul le tribunal des conflits ; puisque c'est de son opinion que dépendra la solution du conflit Cela s'est produit déjà le 8 février 1873, arrêt Blanco, le janvier 1880 et tout récemment le 29 février 1908.

Procédure à suivre pour le jugement du conflit. — Lorsque le jugement du tribunal ordonnant le sursis a été rendu, toutes les pièces de l'affaire restent déposées au greffe où les parties et leurs avoués sont invités par le procureur de la République à en prendre connaissance.

Ce délai de quinze jours expiré, le dossier de l'affaire est adressé par le procureur de la République au ministre de la justice, qui, dans les vingt-quatre heures, doit le transmettre au secrétariat du tribunal des conflits.

Le rapporteur est désigné par le ministre de la justice aussitôt après l'enregistrement des pièces au secrétariat. Le rapporteur doit être alternativement un membre du Conseil d'Etat et un membre de la Cour de cassation. Le commissaire du gouvernement doit être d'un ordre différent de celui auquel appartient le rapporteur.

Cinq jours après l'arrivée des pièces elles sont communiquées au ministre compétent, qui doit faire connaître ses observations dans les quinze jours.

Puis les pièces sont confiées au rapporteur, qui doit déposer son rapport écrit dans les vingt jours ; elles sont ensuite transmises au commissaire du gouvernement.

Enfin, l'affaire vient à l'*audience publique*. La question qui s'agite est une question de compétence entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative. Aussi les parties ne sont elles pas admises à poser des conclusions ; elles peuvent cependant faire présenter des observations orales par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

La décision est rendue à la majorité absolue des voix : en cas de partage, à défaut de texte, on suit les mêmes règles que devant les tribunaux judiciaires.

Les décisions contiennent : les noms, conclusions des parties, le vu des pièces et des lois dont il est fait application, les motifs et le dispositif, avec le nom des membres qui ont pris part au jugement. Elles sont signées par le président, le rapporteur et le secrétaire.

Les expéditions sont délivrées par le secrétaire.

La décision est transmise par la voie administrative au ministre compétent et notifié au tribunal saisi.

Effet de la décision. — Le tribunal des conflits peut, ou bien annuler le conflit, ou bien le maintenir

Dans le premier cas, le tribunal judiciaire saisi reprendra la procédure, au point où elle en était au moment où le conflit a été élevé.

Dans le second cas, le tribunal restera dessaisi définitivement. Il peut se faire que le conflit ne soit maintenu que sur une question préjudicielle ; dans ce cas, la procédure ne sera annulée que relativement à la question préjudicielle ; et dès que cette question sera vidée par l'administration compétente, le tribunal pourra ressaisir la connaissance de l'affaire.

Recours contre la décision — Aucun recours n'est admis contre la décision du tribunal.

Délai dans lequel la décision doit être rendue. – La décision doit être rendue par le tribunal des conflits dans un délai de *deux mois*, à partir de la réception des pièces au ministère de la justice, qui est constatée par le récépissé adressé au procureur de la République.

Si *un mois* s'écoule après l'expiration de ce délai, sans que le tribunal judiciaire saisi ait reçu notification de la décision du tribunal des conflits, il peut passer outre au jugement de l'affaire (art. 7, ordonnance du 12 mars 1831).

§ 2. — Du conflit négatif.

Définition. — Le conflit négatif existe lorsque l'autorité judiciaire et l'autorité administrative déclinent toute compétence relativement à la même affaire.

But. Son but n'est pas, comme le conflit positif, de servir de sanction au principe de la séparation des pouvoirs, en empêchant les empiétements de l'autorité judiciaire sur l'autorité administrative, mais de prévenir un déni de justice, soit de la part de l'autorité judiciaire, soit de la part de la juridiction administrative.

Textes. — Pendant longtemps le conflit négatif est resté sans être réglementé : il ne l'a été que par le décret du 26 octobre 1849 (art. 17 et 25), tombé en désuétude pendant le second Empire et remis en vigueur depuis la loi de 1872 qui a réorganisé le tribunal des conflits.

Qui soulève la question du conflit. — Le conflit négatif est soulevé par les parties elles mêmes ou par l'administration qui n'ont pu être jugées par le tribunal auquel elles se sont adressées ; en matière correctionnelle et de simple police, il est soulevé par le ministre de la justice.

Qui juge le conflit ? Procédure à suivre.— C'est le tribunal des conflits qui juge le conflit négatif

On suit les mêmes règles de procédure que devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux. Ainsi lorsque c'est au nom d'un particulier que l'affaire est introduite, il y a une ordonnance de soit communiqué rendue par le ministre de la justice. permettant la notification de la requête à la partie adverse Le ministère d'un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation est indispensable.

Le tribunal des conflits dans sa décision doit donner un juge aux parties, en les renvoyant devant le tribunal soit judiciaire, soit administratif, qui lui semble compétent

Sa décision n'est susceptible d'aucun recours.

Loi nouvelle de droit criminel.

LOI DU 10 DÉCEMBRE 1908.

Cette loi a été promulguée après la publication de notre deuxième édition de *Droit criminel.* Voilà pourquoi nous en parlons ici. Elle modifie l'article 343 du Code d'instruction criminelle.

D'après cet article, le président des assises était autorisé à pénétrer dans la salle des délibérations du jury lorsqu'il y était demandé par le président du jury. De là des abus à craindre. Il pouvait en profiter pour exercer une pression sur l'esprit des jurés à l'effet d'obtenir une condamnation. Pour éviter tout danger de ce genre, dans l'avenir, la loi nouvelle déclare que désormais le président ne pourra entrer dans la salle des délibérations du jury, sur appel de son propre président, qu'accompagné du défenseur de l'accusé, du ministère public et du greffier. Mention de l'incident sera faite au procès-verbal.

Dernière heure.

DÉCRET DU 22 JANVIER 1909 SUR LES PRÉFETS.

Ce décret modifie de la façon suivante les cadres de l'administration préfectorale :

2 Préfets hors classe dans la Seine :

Préfet de la Seine.	50.000 fr.
Préfet de police	40.000 fr.
7 Préfets hors classe des départements.	35.000 fr.
8 Préfets de classe exceptionnelle . .	30 000 fr.
26 Préfets de 1re classe.	24.000 fr.
11 Préfets de 2e classe	21 000 fr.
33 Préfets de 3e classe.	18.000 fr.
Administrateur du territoire de Belfort.	12.000 fr.

Liste chronologique des lois, ordonnances et décrets les plus importants sur le droit administratif (1).

***Loi du 28 pluviôse an VIII (*fondamentale de l'organisation administrative*).
Constitution du 22 frimaire an VIII, art. 75 (*garantie administrative*). *Abrogée.*
Loi du 16 septembre 1807 (*qui a créé la Cour des Comptes*).
*Décret du 15 octobre 1810, sur les établissements dangereux, *insalubres ou incommodes*.
Loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux.
*Loi du 3 mai 1841, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.
*Décret du 25 mars 1852, *sur la décentralisation administrative* (plus exactement, décret de *déconcentration*, augmente les pouvoirs du préfet).
Loi du 21 juin 1865, relative au Conseil de préfecture.
Décret du 19 décembre 1870 (*abroge l'art. 75 de la Constitution de l'an VIII*).
*Loi du 10 aout 1871, sur les Conseils généraux, en vigueur (*crée la Commission départementale*).
*Loi du 24 mai 1872, portant réorganisation du Conseil d'Etat.
*Loi du 5 avril 1884, sur l'organisation municipale.
*Loi des 26-27 octobre 1888, relative à la création d'une section temporaire du contentieux au Conseil d'Etat.
*Loi du 22 juillet 1889, sur la procédure à suivre devant le Conseil de préfecture.
Loi du 22 mars 1890, sur les syndicats de communes (*ajoutant un titre VIII à la loi du 5 avril* 1884, *sur l'organisation municipale*).
*Loi du 29 décembre 1892, sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics.
Loi du 15 juillet 1893, sur l'assistance médicale gratuite.
Loi du 6 décembre 1897, relative à diverses mesures de décentralisation et de simplification concernant les services du ministère des finances.
Loi du 8 avril 1898, sur le régime des eaux.
Loi des finances du 13 avril 1900, modifiant certaines règles de l'organisation du Conseil d'Etat.
Loi du 17 juillet 1900, modifiant l'organisation de la section temporaire du Contentieux.
Loi du 27 décembre 1900, sur le régime des boissons.
Loi du 1er juillet 1901, sur le contrat d'association.
Loi du 15 février 1902, relative à la protection de la santé publique.
Loi du 21 mars 1905, sur le recrutement de l'armée.
Loi du 14 juillet 1905, sur l'assistance aux vieillards, infirmes et aux incurables.
Loi du 9 décembre 1905, sur la séparation des Eglises et de l'Etat.

(1) *Nota.* — La plupart de ces textes sont insérés dans l'excellent petit recueil de lois et règlements administratifs que M. Berthélemy a publié à la librairie générale de droit et de jurisprudence.

There is no living functionary who occupies a more pitiable position than a French President.

"The old kings of France reigned and governed. The Constitutional king reigns but does not govern. The president of the United States governs, but he does not reign. It has been reserved for the President of the French Republic neither to reign nor yet to govern."

Maine, Popular Government.

Recueil méthodique des principales questions d'examen sur le droit administratif.

Principes de droit public. — Qu'est-ce qu'on entend par le principe de la séparation des pouvoirs ? Quels sont les principaux systèmes sur la séparation des pouvoirs ?

I. Organisation administrative. — *Notions préliminaires.* — A quelle époque le département a-t-il été créé ? Pourquoi l'Assemblée constituante a-t-elle substitué la division par départements à l'ancienne division par provinces ? D'où date l'organisation actuelle du département ? Quel est l'esprit de la loi du 28 pluviôse an VIII ? Quels sont les principes fondamentaux du droit administratif qu'elle a établis ? Quelles différences y a-t-il entre le département et l'arrondissement ?

*** Comment divise-t-on les actes de l'administration ? Qu'est-ce qu'un acte d'autorité ? Qu'est-ce qu'un acte de gestion ? Quel intérêt pratique présente cette distinction ?

Président de la République. — Comment appelle t-on les actes du Président de la République ? Comment peut-on diviser les décrets ? Quelles différences y a-t-il entre la loi et le décret réglementaire ? Quelles ressemblances ? En quelle qualité le Président de la République fait-il des décrets réglementaires ? Y a-t-il intérêt à distinguer les décrets qu'il rend en vertu de son pouvoir propre et ceux qu'il rend en vertu d'une disposition spéciale de la loi ? Comment subdivise-t-on les décrets spéciaux ? Quel intérêt présente cette subdivision ? Quels sont les recours ouverts contre les actes du Président de la République ?

Ministres. — Quelle est la responsabilité ministérielle ? Devant qui le Ministre est-il responsable au point de vue pénal ? Quelles sont les fonctions administratives des Ministres ? Quel degré occupent-ils dans la hiérarchie administrative ? Comment divise-t on les actes du Ministre ? Comment divise-t-on les instructions ministérielles ? Comment appelle-t-on les actes des Ministres à l'égard de leurs subordonnés ? Quel est le caractère des arrêtés ministériels ? Dans quelle catégorie d'actes les range-t-on ? Le Ministre a-t-il le pouvoir de faire des règlements ? Pourquoi ? Montrer comment il n'y a pas place pour le pouvoir réglementaire du Ministre ? Quelle est la part du Ministre dans l'exercice du pouvoir réglementaire du Président de la République ?

Conseil d'Etat. — Quel est le double caractère du Conseil d'Etat ? Quelle est son origine historique ? Différences entre le Conseil d'Etat actuel et le Conseil d'Etat de 1848 et de 1852 ? Quels sont les divers modes de délibération du Conseil d'Etat ? Quels sont les membres qui ont voix délibérative en assemblée générale ? aux assemblées de section ? Quelles sont les

attributions du Conseil d'Etat en matière législative ? En matière administrative ?

Préfet. — Quelle est la triple qualité du préfet ? Quelle est sa qualité dominante ? Comment divise-t-on les arrêtés du préfet ? Quelles sont les conditions de légalité des arrêtés réglementaires du préfet ?

Conseil de préfecture. — Quel est le président du Conseil de préfecture ? A-t-il un vice-président ? Quelles sont ses attributions administratives ? N'a-t-il pas dans un cas un pouvoir propre ?

Conseil général. — Quelle est la loi qui régit actuellement les Conseils généraux ? Quel est l'organe nouveau que cette loi a créé ? Quel est le caractère de cette loi ? Quelle est la juridiction compétente pour statuer sur le contentieux des élections du Conseil général ? En a-t-il toujours été ainsi ? Que présente de particulier la procédure devant le Conseil d'Etat en cette matière ? Combien le Conseil général a-t-il de sessions ordinaires ? Par qui et dans quelle forme un Conseil général peut-il être dissous ? Comment divise-t-on les attributions du Conseil général au point de vue de l'autorité qui s'attache à ses délibérations ? Les matières sur lesquelles le Conseil général statue sauf autorisation sont-elles nombreuses sous l'empire de la loi de 1871 ? Indiquer une de ces matières ?

Commission départementale. — Qu'est-ce que la commission départementale ? Par quelle loi a-t-elle été créée ? *A-t-elle le droit d'élire son président ? En quelle qualité la commission départementale rend-elle des décisions ? Lorsque les décisions sont susceptibles de recours, devant qui le recours est-il porté ? Qu'arrive-t il lorsqu'il y a conflit entre le préfet et la commission départementale ? Ce qu'on entend par conférence inter-départementale ?

Sous-préfets. — Dans quels cas le sous-préfet a-t-il un pouvoir propre ?

Conseil d'arrondissement. — Combien a-t-il de sessions ? Pourquoi la session ordinaire est-elle divisée en deux parties ? Quelles sont ses attributions ?

Maire et adjoints. — Comment sont ils nommés ? Par qui peuvent-ils être suspendus ? révoqués ? Quelles sont les attributions du maire au point de vue administratif ? Comment divise-t-on ses arrêtés ? *Comment se concilie le pouvoir réglementaire du maire et celui du préfet ? Quelle est sur ce point l'innovation de la loi de 1884 ? Comment divise-t-on les arrêtés réglementaires du maire ? Quel intérêt pratique y a-t-il à distinguer les arrêtés temporaires des arrêtés permanents ? Quelle est la sanction des arrêtés du maire ? Quel est le pouvoir des tribunaux de simple police saisis de la poursuite ?

Conseil municipal. — Quel est le mode de scrutin pour les élections municipales ? Qu'est-ce qu'on entend par sectionnement électoral ? Quelle est la juridiction compétente pour connaître du contentieux des élections ? Par qui peut être dissous un Conseil municipal ? Quelles distinctions faut-il faire ? Par qui un Conseil municipal peut-il être suspendu ?

**Département de la Seine. Arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis. Ville de Lyon.* — Quelle différence y a-t-il entre le préfet de la Seine et le préfet des autres départements ? Que présente de particulier le Conseil de préfecture de la Seine ? Le Conseil général ? Quelle est sa composition ? Que présentent de particulier les arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis ? Comment sont nommés les maires et adjoints des vingt arrondissements de Paris ? Quelles sont leurs attributions ? De combien de membres se compose le Conseil municipal de Paris ? Comment sont-ils élus ?

Que présente de particulier l'organisation administrative de la ville de Lyon ?

II. Personnes morales du Droit administratif. — *Quelle différence y a-t-il entre les établissements publics et les établissements d'utilité publique ? Donner des exemples d'établissements publics ? d'établissements d'utilité publique ?

Etat, personne morale. — Par qui l'Etat est-il représenté en justice ? *Quid* dans les procès entre l'Etat et le département ? Quelles sont les formalités spéciales à suivre quand l'Etat est demandeur ? Quand il est défendeur ? Quels effets produit le mémoire introductif d'instance ? Quelles sont les formalités à observer pour se faire payer une dette par l'Etat ? Qui peut déclarer l'Etat débiteur ? Qu'est-ce qu'ordonnancer une dette ? Quel est l'ordonnateur suprême ? Qu'est-ce que le ministre délivre, en tant qu'ordonnateur ? Quel est le délai spécial de déchéance à l'égard des créanciers de l'Etat ? Quel procédé plus commode l'Etat a-t-il pour se faire payer des créances qu'il a contre des particuliers ? Qu'est-ce qu'une contrainte administrative ? Quels en sont les effets ?

Département personne morale. — Depuis quand existe la personnalité civile du département ? Quelles sont les formalités pour l'acceptation des dons et legs faits aux départements ? Le préfet peut-il accepter à titre conservatoire ? Quelle est l'utilité de cette acceptation provisoire ? Quelles sont les formalités pour l'exercice des actions au nom du département ou contre le département ? Comment est préparé, voté et réglé le budget départemental ? Quelles sont les principales ressources du département ? Quel est l'ordonnateur pour le département ? Quel est le comptable ? Par qui sont jugés les comptes du comptable ? Les comptes de l'ordonnateur ?

Commun personne morale. — *Quelles sont les formalité pour l'acceptation des dons et legs faits à la commune ? Quelle utilité présente l'acceptation provisoire du maire ? *La commune peut-elle ester en justice sans autorisation ? En a-t-il toujours été ainsi ? Quels sont les effets du mémoire introductif d'instance ? Qui peut exercer une action au nom de la commune ? A quelles conditions un simple particulier peut-il exercer une action au nom de la commune ? *Comment un particulier peut-il se faire payer une dette par une commune ? Quelles sont les ressources ordinaires de la commune ? Quel intérêt y a-t-il à distinguer les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives de la commune ? Par qui est réglé le budget de la commune ? Quel est l'ordonnateur pour la commune ? Le comptable ? Par quelle autorité sont réglés les comptes du maire ? Par quelle juridiction sont jugés les comptes du comptable ?

Section de commune. — *Qu'est-ce qu'une section de commune ? Est-c une unité administrative ? Une circonscription territoriale ? Qu'est-ce qu'on entend par biens sectionnaires ? Quelle est la portion de la France où il y a de nombreuses sections de communes ? Quels sont les faits administratifs qui donnent naissance aux sections de communes ?

Syndicat de communes. — Qu'est-ce qu'un syndicat de communes ? Quelle est la loi qui en autorise la création ? Dans quel but ? Qu'avait déjà fait dans ce sens la loi de 1884 sur l'organisation communale ? Qu'a fait en plus la loi nouvelle ?

Associations syndicales. — Qu'est-ce qu'une association syndicale ? Combien y en a t-il ? Qu'est-ce qu une association libre ? Comment elle se forme ? A quelles conditions constitue-t-elle une personne morale ? Comment se forment les associations syndicales autorisées ? *Quelles différences y a-t-il entre les associations syndicales libres et les associations syndicales autorisées ?

Quelles ressemblances ? Qu'est-ce qu'une association syndicale forcée ? Par quels travaux peut-elle être établie ?

III. Domaine de l'Etat, du département et de la commune. — Quels sont les caractères distinctifs de la domanialité publique ? Quelle différence y a t-il entre le domaine public et le domaine privé ? Depuis quelle époque le domaine public de l'Etat est-il inaliénable ? L'ordonnance de Moulins faisait-elle la distinction du domaine public et du domaine privé ? Qu'a fait l'Assemblée constituante ? A-t-elle maintenu le principe de l'inaliénabilité ? *Quid* pour les aliénations consenties antérieurement ? Quelles sont les conséquences pratiques de l'inaliénabilité ? Les communes ont-elles la faculté de révoquer librement les autorisations faites pour occupation du domaine public en vue de canalisation d'eau, de gaz, etc. ?

Domaine de l'Etat, du département et de la commune. — Que comprend le domaine public de l'Etat ? Son domaine privé ? Le domaine public du département ? Son domaine privé ? le domaine public de la commune ? Son domaine privé ?

Appendice I. Régime de la voirie — Que comprend la grande voirie ? la petite voirie ? Intérêts pratiques de la distinction ? Quels sont les droits des riverains de la voie publique ? Quelles sont leurs obligations ? Qu'est-ce qu'un chemin vicinal ? Quelles différences y a-t-il entre les trois classes de chemins vicinaux ? Quelles sont les règles particulières de l'expropriation en matière de chemins vicinaux ? Quelles sont les ressources de la vicinalité ? Qu'est-ce que l'alignement ? ***Combien y a-t-il d'espèces d'alignements ? Qu'est-ce qu'un plan général d'alignement ? Qui a qualité pour le délivrer sur la grande voirie ? Sur la voirie vicinale ? Quelle différence y a-t-il entre l'alignement et la délimitation du domaine public ? Quels sont les effets du plan d'alignement ? Qui a qualité pour délivrer un alignement individuel sur la grande voirie ? Sur la voirie urbaine ? A quelles obligations sont assujettis les riverains de la voie publique ? *Quid* si on fait des travaux à un mur de face sans en avoir obtenu l'autorisation ou avec des matériaux autres que ceux indiqués dans l'autorisation ? Faut-il distinguer si les travaux sont confortatifs ou non ? *Quid* si un propriétaire construit en retrait de l'alignement ?

Des chemins de fer. — ***Quelles sont les raisons de l'intervention de l'État dans l'exploitation des chemins de fer ? Quelles sont les bases de la convention de 1859 ? Celles de 1883 ? Quel avantage l'État a-t-il retiré de cette dernière ? Quel avantage et quel inconvénient y a-t-il à ce que l'Etat se réserve le droit exclusif de déterminer le tracé des chemins de fer ? A partir de quelle époque se sont constituées les grandes compagnies ? Ont-elles été immédiatement concessionnaires de leurs grands réseaux ? Qu'est-ce que la garantie d'intérêts ? A quelle époque a-t-on inventé ce système ? Quelle est la part qui incombe à l'Etat et aux compagnies dans la construction des chemins de fer ? Comment et à quelle époque s'est formé le réseau de l'Etat ?

Appendice II. Régime des eaux. — Quelles différences y a-t-il entre les cours d'eau navigables et flottables et les cours d'eau ni navigables ni flottables ? A qui appartiennent ces derniers ? A qui appartient la police des cours d'eau ? Qu'est-ce qu'un règlement d'eau ? Qui a qualité pour délimiter les cours d'eau ? *Quid* si le préfet a attribué au lit du fleuve un terrain appartenant à un riverain ? Les tribunaux judiciaires sont-ils compétents pour ordonner la réintégration ? Peuvent-ils accorder une indemnité ? Quelle différence y a-t-il entre les deux catégories de cours d'eau au point de vue du curage ? Quels sont les divers procédés ? *Quid* s'il n'y a pas

de syndicat pour le curage ? Supposer que le curage ait été fait par l'administration ? Comment le recouvrement des frais aura-t-il lieu contre les riverains ?

IV. De l'organisation des services publics spéciaux. — Dans quelle mesure l'État doit-il intervenir ? Classification des services publics spéciaux ?

Services de sécurité publique. — Différence entre la police judiciaire et la police administrative. Comment a lieu le recrutement de l'armée ? Quel est le principe posé par la loi de 1905 ? Quelle est la seule cause d'exemption ? Quelles sont les opérations du recrutement ?

Service d'hygiène et de salubrité. — Combien y a-t-il de catégories d'établissements classés ? Quelle est l'autorité compétente pour autoriser la 1re classe ? *Quid* pour la 2e classe ? *Quid* pour la 3e classe ? *Quid* quand le préfet refuse l'autorisation ? Devant quelle juridiction peut-on attaquer l'arrêté ? Quelle est la juridiction compétente ? Quel est le droit de police de l'administration en cette matière ? Quelle est l'autorité compétente ? *Quid* si un établissement fonctionne sans autorisation ? Si un établissement fonctionne régulièrement, peut-on le supprimer pour inconvénients imprévus ? Y a-t-il lieu à indemnité ? Pourquoi ? Quelle est la part de compétence des tribunaux judiciaires en cette matière ? Comment peut-il y avoir lieu à indemnité malgré l'autorisation du préfet ? Quand est ce que le tribunal d'arrondissement est compétent ? Quand le juge de paix ? Quelle est la compétence du tribunal de simple police en cette matière ?

Régime des cultes. — Quelle était la situation des cultes reconnus avant la loi du 9 décembre 1905 ? Quel a été le but de cette loi ? Quels principes généraux s'en dégagent ? Comment sera assuré l'exercice du culte dans l'avenir? Quelles sont les conditions de formation des associations cultuelles ? Quel est le sort fait aux biens appartenant aux fabriques ?

Institutions de prévoyance. — Quelles sont les conditions requises pour l'obtention des pensions de retraite civile ? Quelle loi régit cette matière ? N'y a-t-il pas de pensions non régies par cette loi ? Qu'est ce qu'une caisse d'épargne ? A quelle époque les caisses d'épargne ont-elles fait leur apparition en France ? Faire leur historique. Quelle loi les régit actuellement ? Quelles innovations a-t-elle réalisées ? Qu'est-ce qu'une société de secours mutuels ? Combien y en a-t-il d'espèces ?

Institutions d'assistance. — Quel est le rôle de l'État en matière d'assistance ? A qui incombe l'assistance publique ? L'assistance publique n'est-elle pas quelquefois départementale ? Est-elle en principe obligatoire ou facultative ? Quelle différence y a-t-il entre les enfants assistés et les enfants moralement abandonnés ? Comment s'appellent les agents qui surveillent ces enfants ? Qu'est-ce que la loi Roussel ? L'assistance publique est-elle une personne morale ? Qui les bureaux de bienfaisance représentent-ils ? Quelle loi régit actuellement le service des enfants assistés ? Quel a été le but de cette loi nouvelle ? Comment divise-t-on les enfants assistés ? Quels sont les pupilles de l'assistance publique ? Quelle réforme la loi nouvelle a réalisée au point de vue de leur tutelle ? Comment a lieu l'admission des enfants dans les hospices ? Pourquoi cette distinction ? A qui incombent les dépenses de ce service ? Qu'est-ce que les bureaux de bienfaisance ? Qui les préside ? Quelle en est la fonction ? Quel est le caractère du dépôt de mendicité ? Pourquoi est-il à moitié pénitentiaire ? Quels sont les services d'assistance qui dépendent du département ? Ceux qui dépendent des communes ?

Voies et moyens employés pour le fonctionnement des services publics. Travaux publics. — Qu'est-ce qu'on entend par travaux publics ? Quel intérêt y a-t-il à les distinguer des travaux non publics ? Quels sont les divers modes d'exécution des travaux publics ? Quels sont les caractères de la concession ? du marché de travaux publics ? Quelle différence y a-t-il entre ces deux contrats ? Quel est le tribunal compétent pour connaître de l'exécution des travaux publics ? *Quid* au cas de dommages aux biens ? Convient-il de distinguer les dommages permanents des dommages temporaires ? Quel est le tribunal compétent pour les dommages à la personne ? Quelles sont les servitudes relatives à l'exécution des travaux publics ? Indiquer à cet égard les réformes réalisées par la loi du 30 décembre 1892.

Expropriation pour cause d'utilité publique — Quelle est la procédure ordinaire d'expropriation ? Qu'est ce que la déclaration d'utilité publique ? Qui a qualité pour la faire ? Qu'est-ce qui est indiqué dans cette déclaration ? Qu'est-ce que l'arrêté de cessibilité ? Par qui est-il rendu ? Est-il toujours nécessaire ? Comment la propriété est-elle transmise à l'expropriant ? Lorsqu'il y a désaccord seulement sur l'indemnité, y a-t-il lieu à prononcer un jugement d'expropriation ? Quelle est la mission du tribunal civil auquel on demande de prononcer l'expropriation ? Peut-il apprécier l'opportunité des travaux ? Quels effets produit le jugement d'expropriation pour cause d'utilité publique ? L'expropriant peut-il refuser une indemnité aux locataires en déclarant son intention de maintenir les baux ? Quelles sont les règles particulières à l'expropriation partielle ? Dans quel cas le propriétaire peut-il requérir l'emprise totale ? Quelle distinction faut-il faire intervenir ? Quel est le droit du propriétaire lorsque l'administration ne se sert pas des terrains expropriés pour l'usage pour lequel l'expropriation a eu lieu ? Lorsque l'expropriation a été partielle et que le propriétaire a vendu la portion de terrain qui lui restait, à qui appartient le droit de préemption, au propriétaire originaire, ou à l'acquéreur ? L'exercice du droit de préemption est-il subordonné à une déclaration de la part de l'administration ? Quelles sont les règles exceptionnelles au cas d'urgence ? *Quid* pour les travaux de fortification ? *Quid* pour les travaux militaires autres que les travaux de fortification ? *Quid* de l'expropriation au profit d'une association syndicale ? Qu'est-ce qu'on entend par expropriation *dans la forme administrative* ? Citer des cas. En matière de chemins vicinaux quelles sont les distinctions qu'il faut faire ? *Quid* en matière d'alignement ?

Réglementation des mines, minières, etc. — A quels point de vue l'Etat intervient pour réglementer les mines ? Quelle est la loi actuellement en vigueur ? A qui appartient la mine d'après cette loi ? Quelles sont les obligations qui incombent au concessionnaire de mine ?

Des servitudes légales d'utilité publique. — Qu'est-ce que l'on entend par là ? Montrer en quoi elles diffèrent des servitudes ordinaires ?

Impôts. — Vote de l'impôt. — * Qu'est-ce qu'on entend par le principe de l'annualité et de la spécialité du budget ? En quoi consiste la prérogative de la Chambre des députés en matière de loi de finances ? Le Sénat peut-il rétablir des crédits refusés par la Chambre ou augmenter le montant de ceux qu'elle a votés ? Qu'est-ce qu'on entend par exercice du budget ? Quelle est l'époque à laquelle commence et finit l'exercice ? Celle à laquelle l'exercice est clos ? Qu'est-ce que la loi des comptes ?

Théorie générale de l'impôt. — * Donner la définition de l'impôt direct, au point de vue administratif ? de l'impôt indirect ? Pourquoi cette différence ? Qu'est-ce que le rôle nominatif ? Dans quelle catégorie d'actes administra-

tifs faut-il ranger le rôle nominatif ? Comment sont appelées les demandes en dégrèvement ? Sur quoi sont-elles fondées ? Y a-t-il d'autres réclamations en matière d'impôts ? Quelle est la juridiction compétente pour les impôts indirects ? Quel tribunal judiciaire en matière de douanes ? en matière d'enregistrement ? Quel est le principe fondamental de la division de l'administration des contributions directes ? Comment est organisé le service de l'assiette de l'impôt ? Comment est organisé le service du recouvrement ? Y a-t-il quelque chose d'analogue pour les contributions indirectes ? Quelles garanties l'Etat a-t-il pour le recouvrement des impôts directs ? Sur quels biens l'Etat n'a plus de privilège ? Quel est le délai de prescription ? Quel est l'acte en vertu duquel le percepteur fait des poursuites ? Combien y a-t-il de degrés dans la poursuite ? Ce qui caractérise les impôts de répartition ? les impôts de quotité ? Quel intérêt pratique y a-t-il à les distinguer ? Quels sont les impôts de répartition ? les impôts de quotité ? Combien y a-t-il de degrés dans la répartition ?

V. Du contentieux administratif et des tribunaux administratifs — *Théorie générale du contentieux.* — Qu'est-ce que le contentieux administratif ? Quelle différence avec le gracieux ? Quelles sont les diverses branches du contentieux administratif ? Qu'est-ce que le contentieux proprement dit ? Quels sont les actes qui peuvent donner lieu à ce recours ? *Quid* des actes réglementaires ? *Quid* des actes administratifs ? * Qu'est-ce qui caractérise les actes administratifs ? Pourquoi pour les actes contractuels, les tribunaux judiciaires sont seuls compétents ? Suffit-il pour qu'il y ait recours contentieux contre un acte administratif qu'il lèse un simple intérêt ? Quel est l'effet du recours pour excès de pouvoir ? Quels sont les actes susceptibles de ce recours ? Les tribunaux judiciaires peuvent-ils apprécier la légalité des actes réglementaires ? ***

Qu'est-ce que le principe de la séparation de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative ? Pourquoi a-t-il été établi ? Indiquer la raison historique. Quelles conséquences résultent de ce principe ?

Organisation des tribunaux administratifs. — *Qu'est-ce qu'un juge de droit commun ? Quel est le juge de droit commun au 2e degré de juridiction ? Est-ce contesté ?*** *Quid* au 1er degré ? Quels sont les divers systèmes ? Sur quoi s'appuie-t-on pour prétendre que c'est le Conseil de préfecture ? Qui a rédigé l'exposé des motifs de la loi du 28 pluviôse an VIII ? Qui soutient que c'est le Conseil d'Etat ?

Ministre. — Quels sont les actes du Ministre qui constituent de véritables actes de juridiction ? Quelle est la compétence des Ministres en matière de marché de fournitures ? Quand les tribunaux judiciaires sont-ils compétents ? Quand le Conseil de préfecture ?

****Conseil d'Etat.* — A-t-il toujours eu un pouvoir propre en matière contentieuse ? Quand l'a-t-il eu, avant 1872 ? Quel est le mode de délibérer ordinaire du Conseil d'Etat au contentieux ? Comment est composée l'assemblée spéciale du contentieux ? Le ministre de la justice peut-il la présider ?*** Quelles différences y a-t-il entre la section du contentieux et les autres sections ? Au point de vue du nombre des membres ? du président ? des conseillers en service extraordinaire ? du ministre de la justice ? des maîtres des requêtes ? de la composition de l'assemblée spéciale du contentieux ? Quel est le mode spécial de délibérer du Conseil d'Etat en matière de contributions directes et d'élections ?* Qu'est-ce que la section temporaire du contentieux ? Comment est-elle composée ? Quelles sont les attributions de la section temporaire et de la section du contentieux ? Peuvent-elles statuer lorsqu'il y a constitution d'avocat, en

séance publique ? Quelles différences y a-t-il entre les deux sections ? Quelle est la procédure devant le Conseil d'Etat ? Quelle différence avec la procédure devant les tribunaux ordinaires ? Qu'est-ce que l'ordonnance de soit communiqué ? Est-elle exigée lorsque c'est un ministre qui est demandeur ou défendeur ?* Quelles sont les trois sortes d'attributions du Conseil d'Etat ? Quand est-il tribunal de cassation ? Citer des cas où il est premier et dernier degré de juridiction. Quels sont les recours ouverts contre les arrêts du Conseil d'Etat ?

Conseil de préfecture. — Quel est le caractère de la procédure devant le Conseil de préfecture ? Indiquer les diverses phases. Quelle est la réforme de la loi de 1889 en matière d'expertise ? Quelles sont les attributions du Conseil de préfecture d'après la loi du 28 pluviôse an VIII ?***

Cour des comptes. — Quelle est son origine historique ? Quel est le principe fondamental de la comptabilité ? Qu'est-ce qu'un ordonnateur ? Quels sont les ordonnateurs ? Quels sont les actes que font les ministres comme ordonnateurs ? Quelles sont les attributions de la Cour des comptes à l'égard des comptables-deniers ? Qu'est-ce qu'on entend par deniers publics ? Qu'est-ce qu'un comptable occulte ?* Quelles sont les attributions de la Cour des comptes à l'égard des comptables-matières ? Pourquoi cette différence avec les comptables deniers ? Quels sont les divers arrêts que la Cour des comptes peut rendre ? Si elle découvre un crime ou délit commis par le comptable peut-elle le juger ? Quelle différence y a-t-il sur ce point entre la Cour des comptes et l'ancienne Chambre des comptes ?* Quelles sont les attributions de la Cour des comptes à l'égard des ordonnateurs ?

***Conflits.* — Qu'est-ce qu'un conflit de juridiction ? un conflit d'attribution ? Qui juge le conflit de juridiction ? le conflit d'attribution ? Qu'est-ce qu'un conflit positif ? négatif ? Qui peut élever le conflit ? Devant quelle juridiction peut-on élever le conflit ? Peut-on l'élever en matière criminelle ? *Quid* en matière correctionnelle ?* Peut-on élever le conflit devant la section du contentieux du Conseil d'Etat ? Pour quel motif ? Quelle est la procédure à suivre ?* Quelle différence y a-t-il entre le déclinatoire d'incompétence et l'arrêté de conflit ? Qui tranche le conflit d'attribution ? En a-t-il toujours été ainsi ? Quelle est la composition du Tribunal des conflits ? Qui juge le conflit négatif ? Comment est-il élevé ? Par qui ?

***Garantie administrative des agents du gouvernement.* — Qu'est-ce qu'on entend par là ? A quelle époque a-t-elle été établie ? Qu'a fait l'article 75 de la Constitution de l'an VIII ? Jusqu'à quelle époque cet article est resté en vigueur ? Quelles étaient les personnes couvertes par cette garantie ? Par quels actes ? Cet article est-il encore en vigueur ? A quelle époque a-t-il été abrogé ? Quelle est la conséquence de son abrogation ?

A-t-elle porté atteinte au principe de la séparation de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative ? Quelle est sur ce point la jurisprudence de la Cour de cassation ? Celle du Tribunal des conflits ? Qu'est-ce que la distinction entre les actes administratifs et les actes purement personnels du fonctionnaire ?

TABLE DES MATIÈRES

DEUXIÈME PARTIE

PERSONNES MORALES DU DROIT ADMINISTRATIF.

TROISIEME PARTIE

DU DOMAINE DE L'ÉTAT, DU DÉPARTEMENT ET DE LA COMMUNE.

QUATRIÈME PARTIE

DE L'ORGANISATION DES SERVICES PUBLICS SPÉCIAUX ET DES VOIES ET MOYENS EMPLOYÉS POUR EN ASSURER LE FONCTIONNEMENT.

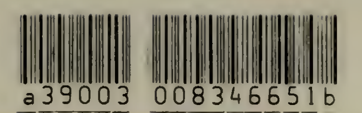
CINQUIÈME PARTIE

DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF ET DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS.

"Poetry, says Wordsworth, is the breath and finer spirit of all knowledge."

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne).




a39003 008346651b

